Dieter Funk

Verfassungsrechtliche Aspekte der Rechtsgrundlagen der Straßenverkehrszeichen

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität des Saarlandes

1970

Dieter Funk

Verfassungsrechtliche Aspekte der Rechtsgrundlagen der Straßenverkehrszeichen

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität des Saarlandes

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Dekan: Professor Dr. rer. pol. Herbert Hax

Berichterstatter:

Professor Dr. jur. Herbert Wehrhahn

Professor Dr. jur. Hans F. Zacher

Tag der mündlichen Prüfung: 13. 2. 1970

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

Literaturverzeichnis V

Einleitung 1

1. Teil:

Zur rechtlichen Qualifizierung der Verkehrszeichen 5

1. Abschnitt:

Der Verzicht auf die Diskussion der Rechtsnatur der Verkehrszeichen.

I. Die These von der unbedingten Befolgungspflicht. 5

II. Die Verkehrszeichen "als hoheitliche Maßnahmen besonderer Art". 9

2. Abschnitt:

Die Verkehrszeichen als Tatsachen ohne eigene rechtliche Qualität. 15

I. Die Ansicht des Bundesgerichtshofs (des 4. Strafsenats als Verkehrsstrafsenat) und ihre Kritik. 15

1. Der Wortlaut der §§ 16 Abs. 1 Nr. 1 und 3 Abs. 1 StVO. 19

2. Die Systematik der StVO. 21

3. Die Verkehrszeichen als Tatbestandsmerkmale 22

4. Die Auslegungsfähigkeit der §§ 16 Abs. 1 Nr. 1 und 3 Abs. 1 StVO sowie der Verkehrszeichen insgesamt. 24

5. Der Tatsachencharakter der Verkehrszeichen. 27

6. "Natürliche Betrachtungsweise" und "praktische Verkehrsbedürfnisse". 31

7. Der Entwurf einer neuen Straßenverkehrsordnung. 32

8. Abschließende Betrachtung. 34

II. Die Ansicht Schmitts, Bouskas, H. Schneiders und Hohenesters. 35

1. Die Ansicht Schmitts. 37
2. Die Ansicht Bouskas. 39

a) Der Tatsachencharakter der Verkehrszeichen und die Möglichkeit ihrer Verbindlichkeit. 39
b) Der Ursprung der Verbindlichkeit. 40
c) Sanktion und Verbindlichkeit. 44
d) Die Bedeutung des § 3 Abs. 1 StVO 45

III. Folgen der vom 4. Strafsenat und den genannten Autoren vertretenen Ansicht. 48

1. Die Verkehrszeichen und die strafrechtliche Irrtumslehre. 48
2. Verkehrszeichen und Rechtsschutz 50

a) Die Anfechtung von Verkehrszeichen durch jedermann. 51
b) Die Anfechtung von Verkehrszeichen durch Anlieger. 53

3. Abschnitt:
Zur Alternative Rechtsverordnung - Verwaltungsakt. 55

2. Teil:
Die verfassungsrechtliche Beurteilung des § 6 Abs. 1 StVG und der §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO. 60

1. Abschnitt:
Die Verkehrszeichen als Rechtsverordnungen. 60

I. Die Anwendbarkeit des Art. 80 Abs. 1 GG. 60

1. Die Ansicht des OLG Stuttgart. 60
2. § 6 Abs. 1 StVG, §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO als Recht aus der Zeit nach dem Zusammentritt des Bundestages 70

II. Die Verfassungsmäßigkeit des § 6 Abs. 1 StVG. 74

1. Die Anwendung des Art. 80 Abs. 1 GG auf § 6 Abs. 1 StVG. 74

a) Bisherige Stellungnahmen. 75
b) Grundsätze der Anwendung des Art. 80 Abs. 1 GG. 76
c) Der relevante Wortlaut des § 6 Abs. 1 StVG. 77

2. Die Auslegung des § 6 Abs. 1 StVG im Hinblick auf Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG. 79

a) Der Wortlaut. 79
b) Die systematische Stellung. 85
c) Der Zweck und die Entstehungsgeschichte. 87

III. Die Verfassungswidrigkeit der §§ 4 und 47 StVO. 88

1. Die Kompetenz des Bundes. 89
2. Die StVO und Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG. 92
3. §§ 4, 47 StVO und Art. 80 Abs. 1 GG. 93

a) § 4 StVO und Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG. 93
aa) Das Deutlichkeitsproblem. 94
bb) Die Auslegung des § 6 Abs. 1 StVG. 98

b) § 4 StVO und Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG. 104

c) § 47 Abs. 1 StVO und Art. 80 Abs. 1 GG. 107
aa) Die Straßenverkehrsbehörden. 107
bb) Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG und das rechtsstaatliche Gewaltenteilungsprinzip. 109
cc) Art. 80 Abs. 1 S. 1, 84 Abs. 1 GG und das Bundesstaatsprinzip. 110
aaa) Die Ermächtigung von Landesbehörden unter dem Blickwinkel des Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG. 111

bbb) Die Ermächtigung von Landesbehörden unter dem Blickwinkel des Art. 84 Abs. 1 GG. 115

IV. Die Rechtslage in den Bundesländern mit eigener Regelung der Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen. 121

1. Die Kompetenz der Länder zum Erlaß eigener Regelungen. 121
2. Die Wirkung dieser Regelungen. 124

2. Abschnitt:
Die Verkehrszeichen als Verwaltungsakte (Allgemeinverfügungen). 125

I. Die Rechtslage auf Grund der Regelung der StVO. 125

1. Die Unanwendbarkeit des Art. 80 Abs. 1 GG. 126
2. Die Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden. 128

a) Die Kompetenz des Bundes. 129
b) Die Straßenverkehrsbehörden als zuständige Behörden. 129

3. Die Ermächtigung des Bundesverkehrsministers zur Regelung der Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden. 130

a) Die Aufgabenzuweisung an Landesbehörden. 131
b) Die Organisationsgewalt des Bundesverkehrsministers. 131

II. Die Rechtslage in Bundesländern mit eigener Regelung. 138

Schluß 140

Literaturverzeichnis

Zur Erklärung der Abkürzungen wird auf das Abkürzungsverzeichnis verwiesen, das dem Jahrgang 1967 der Zeitschrift Juristische Schulung vorangestellt ist.

Achterberg, Norbert	Zulässigkeit und Schranken stillschweigender Bundeszuständigkeiten im gegenwärtigen deutschen Verfassungsrecht, AöR 86 (1961), S. 63 ff.
Adorno, Th. W.	Noten zur Literatur, 1958.
Bachof, Otto	Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Bd. I, 2. Aufl., 1964.
ders.	Anmerkung zum Urteil des OLG Stuttgart v. 7.9.1966, DÖV 1967, S. 132 f.
ders.	Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Bd. 13-19), JZ 1966, S. 561 ff.
Barbey, Günther	Rechtsübertragung und Delegation. Eine Auseinandersetzung mit der Delegationslehre Heinrich Triepels Diss., Münster, 1962.
Baumann, Jürgen	Zum Entwurf einer Straßenverkehrsordnung, DAR 1966, S. 29 ff.
Berger	Die Rechtsnatur der Allgemeinverbindlicherklärung, BB 1956, S. 533 ff.
Böckenförde, Christoph	Die sogenannte Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze. Eine Untersuchung über Inhalt und Folgen der Rechtssatzkontrollentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 1966.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang	Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1964.
Böhm	Rechtsprobleme der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, DVBl. 1953, S. 321 ff.
Boetius, Jan	Anmerkung zum Beschluß des BGH v. 4.12.1964, MDR 1965, S. 591.
Bogs, Harald	Die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, 1966.
Bouska, Wolfgang	Die Rechtsnatur der durch amtliche Verkehrszeichen getroffenen Anordnungen, BayVBl. 1963, S. 39 ff.
Bullinger, Martin	Die Unterermächtigung zur Rechtssetzung, Diss., Tübingen, 1955.
Clasen, Heinrich	Aufstellen amtlicher Verkehrszeichen, ein Rechtssetzungsakt oder Allgemeinverfügung, Staats- und Kommunalverwaltung, 1965, S. 84.
Czermak, Fritz	Nochmals: Die Rechtsnatur der Verkehrszeichen, NJW 1965, S. 93 f.
Drews, Bill - Wacke, Gerhard	Allgemeines Polizeirecht, 7. Aufl., 1961.
Dürig, Günter	Anmerkung zum Urteil des OLG Hamburg v. 23.9.1960, JZ 1961, S. 166 ff.
Eckardt, Wolf-Dietrich	Die verfassungskonforme Gesetzesauslegung, 1964.
Ehmke, Horst	Diskussionsbeitrag, VVDStRL 24 (1966), S. 230 ff.
Engisch, Karl	Einführung in das juristische Denken, 2. Aufl., 1959.
Entwurf einer Straßenverkehrsordnung. (Bad Gandersheimer Entwurf) Stand: 1. Juni 1966 - Bonn. Bundesminister für Verkehr, 1966.	

Ermacora, Felix	Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958), S. 191 ff.
Eyermann, Erich - Fröhler, Ludwig	Verwaltungsgerichtsordnung (Kommentar), 4. Aufl., 1965.
Floegel, Johannes - Hartung, Fritz - Jagusch, Heinrich	Straßenverkehrsrecht (Kommentar), 17. Aufl., 1968; 16. Aufl., 1966 (von Floegel-Hartung).
Fonk, Hans-Joachim	Zuständigkeit der Länder für den Erlaß von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Strahlenschutzes, DÖV 1958, S. 20 ff.
Forsthoff, Ernst	Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, 1931, (zitiert: Forsthoff, Körperschaft).
ders.	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 9. Aufl., 1966, (zitiert: Forsthoff, Lehrbuch).
Fritz, Robert	Die Rechtsnatur der Verkehrszeichen, Diss., Kiel, 1966.
ders.	Anmerkung zum Beschluß des BGH v. 4.12.1964, NJW 1965, S. 544.
Funk, Dieter	Art. 80 Abs. 1 GG und § 14 Postverwaltungsgesetz, DÖV 1967, S. 241 ff.
Fuß, Ernst-Werner	Rechtssatz und Einzelakt im Europäischen Gemeinschaftsrecht, NJW 1964, S. 327 ff. u. S. 945 ff.
ders.	Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, DÖV 1964, S. 522 ff.
Groß, Rolf	Organisationsgewalt und Organisationsverordnungen, DÖV 1963, S. 51 ff.
Haarkötter, Rolf	Die Rechtsnatur der durch amtliche Verkehrszeichen und amtliche Verkehrseinrichtungen getroffenen Anordnungen, zugleich ein Beitrag zum Begriff der Allgemeinverfügung. Diss., Frankfurt, 1966.

Haas, Diether	Bundesgesetze über Organisation und Verfahren der Landesbehörden, AöR 80 (1955/56), S. 81 ff.
ders.	Landesverordnungen auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigungen, DVBl. 1954, S. 241 ff.
Häuber, Hagen	Rechtsverordnungsrecht nach Art. 80 GG, Diss., Heidelberg, 1959.
Hagedorn, Manfred	Rechtsmittel gegen amtliche Verkehrszeichen, DÖV 1965, S. 186 ff.
Hahn, Hugo	Über die Gewaltenteilung in der Wertwelt des Grundgesetzes, JöR 14 (1965), S. 15 ff.
ders.	Rechtsfragen der Diskontfestsetzung, 1967.
Hamann, Andreas	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Kommentar), 2. Aufl., 1961.
ders.	Die Bindung der staatlichen Organisationsgewalt an die Gesetzgebung, NJW 1956, S. 1 ff.
ders.	Entgegnung, BB 1955, S. 853 f.
Harthun, Günter	Zur Frage der Unverbindlichkeit von Verkehrsregelungsakten durch Kompetenzmängel, DAR 1961, S. 248 f.
von Hausen, Heinz - von der Heide, Hans-Jürgen	Die rechtliche und funktionelle Bedeutung der Art. 84 und 85 GG, DÖV 1958, S. 753 ff.
von Hausen, Heinz	Nochmals: Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers aus Art. 84 und 85 GG, DÖV 1960, 1 ff.
ders.	Zur Diskussion um die Bundeszuständigkeit aus Art. 84 und 85 GG, DÖV 1960, 441 ff.
Held, Kurt	Der autonome Verwaltungsstil der Länder und des Bundesratsveto nach Art. 84 Abs. 1 des Grundgesetzes, AöR 80 (1955/56), S. 50 ff.

Herschel, Wilhelm	Rechtssicherheit und Rechtsklarheit, JZ 1967, S. 727 ff.
Hesse, Konrad	"Bundesstaat", in Evangelisches Staatslexikon, herausgegeben von Hermann Kunst und Siegfried Grundmann, 1966, Spalte 214. (zitiert: Hesse, Bundesstaat)
ders.	Grundzüge des Verfassungsrechts, 1967. (zitiert: Hesse, Grundzüge)
Hoffmann, Reinhard	Rechtsprobleme der Verkehrszeichen, JZ 1964, S. 702 ff.
ders.	Anmerkung zum Beschluß des BVerfG v. 24.2.1965, NJW 1966, S. 875 f.
Hohenester, Hermann	Anmerkung zum Urteil des VGH Kassel v. 6.4.1966, NJW 1966, S. 2078.
ders.	Anmerkung zum Beschluß des BVerfG v. 24.2.1965, NJW 1966, S. 539.
ders.	Unverbindlichkeit von Verkehrsregelungsakten durch Kompetenzmängel, DAR 1961, S. 190 ff. u. S. 303.
ders.	Rechtscharakter der durch Verkehrszeichen verkörperten Anordnungen, DAR 1964, S. 245 ff.
Hust, Gerhard	Die amtlichen Gebots- und Verbotszeichen nach der Anlage der Straßenverkehrsordnung als hoheitliche Maßnahmen besonderer Art, MDR 1966, S. 634 ff.
Imboden, Max	Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 113 ff.
Ipsen, Hans Peter	Diskussionsbeitrag, VVDStRL 16 (1958), S. 257.

Isenbeck, Helmut	Anmerkung zum Urteil des BGH vom 26.7.1967, NJW 1968, S. 309.
Jacobi, Erwin	Die Rechtsverordnungen, in Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausgegeben von Anschütz-Thoma, 2. Bd., 1932, S. 236 ff.
Janicki, Hubertus	Keine Strafbarkeit von Verkehrsverstößen gegen durch amtliche Verkehrszeichen getroffene "rechtswidrige" Anordnungen, JZ 1968, S. 94 ff.
Jesch, Dietrich	Zulässigkeit gesetzesvertretender Verwaltungsverordnungen? AöR 84 (1959), S. 74 ff.
Klein, Friedrich	Verordnungsermächtigung nach deutschem Verfassungsrecht, in Die Übertragung rechtsetzender Gewalt, 1952, S. 7 ff.
Koch, Hans-Jörg	Generalklausel und Sondervorschriften im Straßenverkehrsrecht, DAR 1959, S. 309.
Kölble, Josef	Zur Lehre von den - stillschweigend - zugelassenen Verwaltungszuständigkeiten des Bundes, DÖV 1963, S. 660 ff.
Köttgen, Arnold	Das Verwaltungsverfahren als Gegenstand der Bundesgesetzgebung, DÖV 1952, S. 422 ff.
ders.	Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, JöR 3 (1954), S. 67 ff.
ders.	Der Einwand der Mischverwaltung und das Grundgesetz, DÖV 1955, S. 485 ff.
ders.	Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958), S. 154 ff.
Kriele, Martin	Kriterien der Gerechtigkeit, 1963.

Krüger, Hildegard	Zu Artikel 80 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes, DÖV 1950, S. 16.
Krumme	Anmerkung zum Beschluß des BGH v. 4.12.1964, Lindenmaier-Möhring, Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofs, § 3 StVO, Nr. 5.
Kuhne, Fritz	Das Problem der Delegation und Subdelegation von Kompetenzen der Staatsorgane, Diss., Zürich, 1941.
Kunschert, Adalbert	Die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen im Sinne des Grundgesetzes, Diss., Freiburg, 1957.
Laband, Paul	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., II. Band, 1911.
Lamberg, Gisbert	Die Sonderparkerlaubnis für Behörden, NJW 1967, S. 96 f.
Lange-Fuchs, Hauke	Der Verfassungsgrundsatz der gesetzlichen Tatbestandsbestimmtheit und die Unbestimmtheit des § 1 StVO, NJW 1967, S. 1843 ff.
Lanzl, Michael	Die Rechtsnatur der Anordnungen durch amtliche Verkehrs- und Farbzeichen nach §§ 3 Abs. I, 4 Abs. IV der StVO, Diss., Tübingen, 1963.
Larenz, Karl	Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 1960.
Leibholz, Gerhard - Rupprecht, Reinhard	Bundesverfassungsgerichtsgesetz, (Kommentar) 1968.
Lerche, Peter	Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, 1963.
Lütkes, Hermann	Straßenverkehr (Kommentar). Stand: (50. Lieferung) 1967.
Mallmann, Walter	Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, 1938.

Mallmann, Walter	Schranken nicht hoheitlicher Verwaltung, VVDStRL 19 (1961), S. 165 ff.
von Mangoldt, Hermann-Klein, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz (Kommentar), 2. Aufl., Band II, 1964.
Martens, Joachim	Anmerkung zum Urteil des BVerwG v. 9.6.1967, DVBl. 1967, S. 775 ff.
Martin, Ludwig	Die Rechtsprechung des BGH in Verkehrsstrafsachen, DAR 1965, S. 85 ff.
Maunz, Theodor - Dürig, Günter - Herzog, Roman	Grundgesetz (Kommentar), Stand: (9. Lieferung) 1968.
Maurach, Reinhart	Deutsches Strafrecht, Allgemeiner Teil, 3. Aufl., 1965.
Maurer, Hartmut	Anmerkung zum Urteil des BVerwG v. 8.3.1962, JZ 1963, S. 27 f.
Menger, Christian-Friedrich	Gesetz als Norm und Maßnahme, VVDStRL 15 (1957), S. 3 ff.
Menger, Christian-Friedrich, Erichsen, Hans-Uwe	Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch 56 (1965), S. 374 ff. und VerwArch 59 (1968), S. 366 ff.
Müller, Fritz	Straßenverkehrsrecht (Kommentar), 21. Aufl., 1959.
Müller, Hans-Jürgen	Die Stellung der Rechtsverordnung im deutschen Staatsleben der Gegenwart, Diss., Köln, 1950.
Müller, Wolfgang	Zweifelsfragen zu § 96 Bundessozialhilfegesetz, DÖV 1964, S. 530 ff.
Nawiasky, Hans - Leusser, Claus - Schweiger, Karl - Zacher, Hans	Die Verfassung des Freistaates Bayern (Kommentar), 2. Aufl., 1967.

Niehues, Norbert	Dingliche Verwaltungsakte, Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, DÖV 1965, S. 319 ff.
Obermayer, Klaus	Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, Diss., München, 1956.
ders.	Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden, JZ 1956, S. 625 ff.
ders.	Das Bundesverfassungsgericht und der Vorbehalt des Gesetzes, DVBl. 1959, S. 354 ff.
Ossenbühl, Fritz	Probleme und Wege der Verfassungsauslegung, DÖV 1965, S. 649 ff.
ders.	Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968.
Penski, Ulrich	Zur Abgrenzung von Rechtssatz und Einzelakt, DÖV 1966, S. 845-849.
Peter, Christoph	Darf der Bundesgesetzgeber zum Erlaß gesetzesändernder Rechtsverordnungen ermächtigen? - Zur Problematik gesetzesändernder Rechtsverordnungen, AöR 92 (1967), S. 357 ff.
Peters, Karl	Diskussionsbeitrag, VVDStRL 16 (1958), S. 247 ff.
Pfeifer, Helfried	Diskussionsbeitrag, VVDStRL 16 (1958), S. 259.
Podlech, Adalbert	Die Rechtsnatur der Verkehrszeichen und die öffentlich-rechtliche Dogmatik - Vorschlag zur Beendigung der Diskussion, DÖV 1967, S. 740 ff.
Rasch, Ernst	Die staatliche Verwaltungsorganisation, 1967.

Rasch, Ernst	Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten, DÖV 1957, S. 337 ff.
Renck, Ludwig	Die Rechtsnatur von Verkehrsregelungen durch Verkehrszeichen - BGHSt 20, 215, JuS 1967, S. 545 ff.
Rohwer-Kahlmann, Harry	Verfassungsrechtliche Schranken der Zustimmungsgesetze (Art. 84 Abs. 1 GG), AöR 79 (1953/54), S. 208 ff.
Rudolf, Walter	Die Ermächtigung der Länder zur Gesetzgebung im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, AöR 88 (1963), S. 159 ff.
Rupp, Hans Heinrich	Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre (Verwaltungsnorm und Verwaltungsrechtsverhältnis), 1965.
Sasse, Christoph	Sind Verkehrszeichen wirklich Rechtsvorschriften? Diskussionsbeitrag zu einem Fall der Formenwirrnis, DÖV 1962, S. 321 ff. und S. 781 ff.
Schäfer, Hans	Der Bundesrat, 1955.
Scheerbarth, Walter	Nochmals die Verkehrszeichen, DÖV 1962, S. 781.
Schleicher, Rüdiger-Reymann, Friedrich - Abraham, Jürgen	Das Recht der Luftfahrt, 3. Aufl. 1966.
Schmidt, Ulrich	Die Rechtsnatur der Verkehrszeichen, Diss., Saarbrücken, 1962.
Schmitt, Helmut	Die Rechtsnatur amtlicher Verkehrszeichen, DAR 1962, S. 288 ff.
Schneider, Hans	Körperschaftliche Verbundverwaltung, AöR 83 (1958), S. 1 ff.

Schneider, Hans	Verkehrszeichen sind Tatbestandsmerkmale, NJW 1964, S. 1297 ff.
Schneider, Peter	Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20 (1963), S. 1 ff.
Schoen, Paul	Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen, AöR 6 (1924), S. 133 ff.
Schönke-Schröder, Adolf Horst	Strafgesetzbuch (Kommentar), 13. Aufl., 1967.
Schräder	in Soergel-Siebert, Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen (Kommentar), II. Band, Einzelne Schuldverhältnisse, Stand 1962.
Schultz, Günther	Blick in die Zeit, MDR 1966, S. 201 f.
Schweiger, Karl	Nochmals: Zur Rechtsnatur der bayrischen Organisationsakte. BayVBl. 1956, S. 72 ff.
Schwenck, Walter	Zur Rechtsgültigkeit einiger von der Bundesanstalt für Flugsicherung erlassener Anordnungen, DÖV 1963, S. 540 ff.
von Simson, Werner	Zur Kritik am Rechtsschutz in den Europäischen Gemeinschaften, DVBl. 1966, S. 653 ff.
Spanner, Hans	Anmerkung zum Urteil des BVerwG v. 28.9.1961, DÖV 1962, S. 340 ff.
ders.	Organisationsgewalt und Organisationsrecht, DÖV 1957, S. 640 ff.
ders.	Diskussionsbeitrag, VVDStRL 16 (1958), S. 255.
Thieme, Werner	Evidenz und Nichtigkeit, DÖV 1962, S. 686 ff.
Tilmann, Paul	Rechtsverordnungen der Landesregierungen auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung, Diss., Münster, 1959.

Triepel, Heinrich	Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht, 1942.
Ule, Carl-Hermann	Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Aufl., 1962. (zitiert: Ule, Verwaltungsgerichtsbarkeit)
ders.	Verwaltungsprozeßrecht, 4. Aufl., 1966. (zitiert: Ule, Verwaltungsprozeßrecht)
Ule, Carl-Hermann - Rasch, Ernst	Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 1965.
Vogel, Klaus	Rezension: Volkmar, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, Der Staat 4 (1965), S. 112 ff.
ders.	Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966), S. 125 ff.
Volkmar, Dieter	Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, 1962.
Wacke, Gerhard	Verfassung und Polizeiverordnung, DÖV 1955, S. 456 ff.
Wagner, Heinz	Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften, 1965.
Weber, Werner	Diskussionsbeitrag, VVDStRL 16 (1958), S. 240 ff.
Wehrhahn, Herbert	Gesetz als Norm und Maßnahme, VVDStRL 15 (1957), S. 35 ff.
Winkelmann, Rudolf	Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Art. 80 GG, NJW 1959, S. 961 ff.
Wolany, Josef	Vom Sinn des Fahrtenbuches und den Grenzen seiner Brauchbarkeit, DAR 1965, S. 309 ff.

Wolff, Bernhard	Die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen nach dem Grundgesetz, AöR 78 (1952/53), S. 194 ff.
Wolff, Hans-Julius	Verwaltungsrecht I, 7. Aufl., 1968; 6. Aufl., 1965; 4. Aufl., 1961 und 3. Aufl., 1959 (zitiert: Wolff I)
ders.	Verwaltungsrecht II, 2. Aufl., 1967 (zitiert: Wolff II)
Zacher, Hans	Diskussionsbeitrag, VVDStRL 24 (1966), S. 235 ff.

E I N L E I T U N G

Die Diskussion um die Rechtsnatur der Verkehrszeichen währt nun schon über 15 Jahre. Imboden[1] schließt daraus, daß die Verkehrszeichen es zu juristischem Ansehen gebracht haben. In dieser Bemerkung liegt jedoch zuviel Anerkennung. Wenn man sich näher mit der einschlägigen Rechtsprechung und Literatur befaßt, gewinnt man eher den Eindruck, daß die sich um die Verkehrszeichen aufbauenden Fragen als lästige Lappalien, daß die Verkehrszeichen als ein juristisches Ärgernis empfunden werden. Dies läßt sich nicht nur mit unwilligen Äußerungen einzelner Autoren[2], sondern auch mit den ungewöhnlich starken und häufigen Schwankungen und Schwenkungen belegen, die Rechtsprechung[3] und Literatur[4] zur Frage der Qualifizierung der Verkehrszeichen mitgemacht haben.

Im Zentrum der Diskussion steht dabei bislang die Frage nach der sogenannten Rechtsnatur der Verkehrszeichen, d.h. die Frage, welcher der verschiedenen Handlungsformen der Verwaltung die Verkehrszeichen zuzurechnen sind. Die Antwort auf diese Frage interessiert nicht nur um ihrer selbst willen, ist also nicht von ausschließlich theoretischem Interesse. Aus ihr werden vielmehr Folgerungen für die rechtliche Gültigkeit der Verkehrszeichen abgeleitet. Die Frage, welche Rechtsnatur den Verkehrszeichen zuzuerkennen ist, ob sie also als Verwaltungsakte (Allgemeinverfügungen) oder als Rechtsverordnung anzusehen sind oder ob sie weder das eine, noch das andere sind, sondern bloße Tatsachen ohne eigene rechtliche Qualität darstellen, ist bis heute in dem Sinne ungeklärt, daß es eine herrschende oder auch nur eindeutig überwiegende Ansicht zu ihr nicht gibt.

Man wird der Bedeutung dieses langjährigen Streites kaum gerecht, wenn man ihn isoliert betrachtet. Man muß in die Betrachtung vielmehr einschließen, daß nicht allein diejenigen Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts, die die Verkehrszeichen betreffen, juristischen Zweifeln ausgesetzt sind. Dies trifft auch auf eine ganze Reihe anderer Vorschriften zu. Die Strafvorschriften der §§ 49 StVO und 71 StVZO hat das Bundesverfassungsgericht bereits für verfassungswidrig und nichtig erklärt[5]. Ebenso hat das Bundesverwaltungsgericht § 8 Abs. 1 der Fahrlehrerverordnung[6] beurteilt, die Vorschrift, die die Weiterführung einer Fahrschule durch die Erben des Inhabers zeitlich beschränkt hat[7]. Mit gewichtigen Argumenten wird die Gültigkeit des § 7 Abs. 2 StVO (Auferlegung der Pflicht zu Führung eines Fahrtenbuches) bezweifelt[8]. Ferner wird die Gültigkeit des § 6 StVO (Vorladung zum Verkehrsunterricht), vor allem die Möglichkeit, die Befolgung dieser Vorladung mit strafrechtlichen Mitteln zu erzwingen, in Frage gestellt[9]. Und schließlich kann auch die Generalklausel des § 1 StVO heute nicht mehr als in ihrer Gültigkeit unbestritten gelten[10]. Man kann also nicht umhin, den Streit um die Verkehrszeichen als nur ein Symptom einer Krise anzusehen, in der sich unser Straßenverkehrsrecht insgesamt befindet.

Der Grund hierfür ist offenbar darin zu suchen, daß es dem Gesetz- und Verordnungsgeber bisher nicht gelungen ist, eine heute so wichtige Materie wie das Straßenverkehrsrecht den vom Grundgesetz statuierten Maßstäben anzupassen.

Diese Arbeit versucht, an die Rechtsgrundlagen der Verkehrszeichen die Maßstäbe des Grundgesetzes anzulegen. Damit liegt ihr Akzent auf dogmatischen Erörterungen, die vor allem im Bereich des Rechts-

staatsprinzips und in dem des Bundesstaatsprinzips fußen. (Gerade letzterem hat die bisherige Diskussion um die Verkehrszeichen keine Aufmerksamkeit geschenkt.) Dadurch unterscheidet sie sich von anderen zur Verkehrszeichenproblematik veröffentlichten Arbeiten, insbesondere von den Dissertationen von Schmidt, Lanzl, Haarkötter und Fritz, die sich mit der Frage nach der Rechtsnatur der Verkehrszeichen fast ausschließlich der rechtstheoretischen Vorfrage nach der Einordnung der Verkehrszeichen in den Katalog der Handlungsformen der Verwaltung widmen. Diese Frage ist auch hier nicht ohne Bedeutung. Sie wird jedoch nur so weit verfolgt, bis eine "endgültige" Aussage über die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlagen der Verkehrszeichen möglich ist. Konkret bedeutet das: Von den drei in der bisherigen Diskussion auftauchenden Qualifizierungsmöglichkeiten - Verkehrszeichen als Tatsachen, als Rechtsverordnungen und als Verwaltungsakte (Allgemeinverfügungen) - wird nur eine, nämlich die zuerst genannte, eliminiert. Dies ist der wesentliche Inhalt des ersten Teils der Arbeit. Die Frage, ob Verkehrszeichen Rechtsverordnungen oder Verwaltungsakte (Allgemeinverfügungen) sind, wird hingegen offengelassen. Denn für die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlage der Verkehrszeichen kommt es auf die Auflösung dieser Alternative nicht an. Der zweite Teil der Arbeit, der sich um den Nachweis hierfür bemüht, behandelt beide Möglichkeiten nacheinander. Den Schluß bildet endlich eine kurze Darstellung der rechtlichen Folgen, die sich aus der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Rechtsgrundlagen der Verkehrszeichen für diese selbst ergeben.

Das Thema der Arbeit ist dahin einzuschränken, daß unter "Straßenverkehrszeichen" nur die Zeichen mit Gebots- oder Verbotsinhalt verstanden werden. Warn-

und Hinweiszeichen enthalten keine Verhaltensanweisungen an die Teilnehmer am Straßenverkehr. "Daß bestimmte Umstände eine Verkehrsgefahr mit einer Reaktionsaufforderung für Kraftfahrer darstellen, wird durch das Warnzeichen nicht bestimmt, sondern von ihm vorausgesetzt[11]." Um Warnungen oder Hinweise zu erteilen, bedarf die Verwaltung keiner Rechtsgrundlage. Verfassungsrechtliche Fragen stellen sich insoweit nicht.

Auf das Voranstellen einer Klärung der Terminologie wird hier verzichtet. Soweit diese Klärung erforderlich ist, wird sie an Ort und Stelle, vor allem in den Fußnoten versucht.

1. Teil
Zur rechtlichen Qualifizierung der Verkehrszeichen

1. Abschnitt: Der Verzicht auf die Diskussion der Rechtsnatur der Verkehrszeichen.

I. Die These von der unbedingten Befolgungspflicht.

Es wäre müßig, die Rechtsnatur der Verkehrszeichen zu diskutieren, wenn die Ansicht richtig wäre, Verkehrszeichen müßten ohne Rücksicht auf ihre "Gültigkeit"[11a)] befolgt werden. Denn die nachfolgende Untersuchung soll sich nicht als Begriffsstudie rechtfertigen. Zwar liegt eines der Ziele der Arbeit darin, die Möglichkeiten der Zuordnung der Verkehrszeichen zu einer der Handlungsformen der Verwaltung aufzuzeigen. Jedoch erschöpft sich hierin unsere Aufgabe nicht. Aus diesen Zuordnungsmöglichkeiten sollen vielmehr Schlüsse auf die Gültigkeit der Verkehrszeichen und damit auch auf die Pflicht, sie zu befolgen gezogen werden. Die Zuordnungsfrage und die sich aus ihrer Beantwortung ergebenden Folgerungen werden gegenstandlos, wenn sich die Ansicht als richtig erweist, Verkehrszeichen seien ohne Rücksicht auf ihre "Gültigkeit" zu beachten. Deshalb ist zunächst zu erörtern, ob dieser Ansicht gefolgt, ob dem darin liegenden Verzicht auf die Diskussion der Rechtsnatur der Verkehrszeichen zugestimmt werden kann.

Die Meinung, daß Verkehrszeichen ohne Rücksicht auf ihre "Gültigkeit" befolgt werden müssen, kann sich auf eine weit zurückreichende Kette höchstrichterlicher Entscheidungen stützen. Soweit ersichtlich stehen an ihrem Anfang Urteile des OLG Dresden und des Kammergerichts[12)] aus dem Jahr 1937. Das BayObLG ist dieser Rechtsprechung lange gefolgt[13)], ebenso die

Oberlandesgerichte in Hamm, Braunschweig, Köln und Karlsruhe[14]. Während das Bayerische Oberste Landesgericht seine Ansicht inzwischen geändert hat[15], geben die Entscheidungsgründe eines neuen Urteils des OLG Karlsruhe[16] Anlaß zu der Annahme, daß dieses Gericht sich von der hier diskutierten These auch heute noch nicht ganz gelöst hat. - Unklar ist die Stellungnahme des Kommentars von Floegel-Hartung, der einerseits[17] davon spricht, daß die Verkehrszeichen auch dann zu befolgen seien, wenn ihnen keine gültige polizeiliche Anordnung zugrunde liege, andererseits aber die Zuständigkeit der das Verkehrszeichen aufstellenden Behörde zur Voraussetzung der Befolgungspflicht macht[18].

Soweit die Ansicht von der unbedingten Befolgungspflicht überhaupt begründet wird, wird übereinstimmend hervorgehoben, daß die §§ 3, 4 StVO für den Erlaß von Geboten und Verboten eine Sonderregelung enthielten, die die Anwendung derjenigen Rechtsgrundsätze ausschließe, von deren Befolgung die Gültigkeit hoheitlicher Maßnahmen regelmäßig abhängt. Die Sicherheit des Straßenverkehrs lasse keine andere Würdigung zu[19]. Die in § 3 Abs. 1 StVO geforderte Gehorsamspflicht sei allein von der behördlichen Aufstellung der Verkehrszeichen abhängig. "Ihr (der Verkehrszeichen) bloßes Dasein bewirkt daher ihre Befolgung im Straßenverkehr[20]." Diese These wird von einigen Gerichten lediglich insoweit eingeschränkt, als die Befolgungspflicht ausschließlich für Verkehrszeichen statuiert wird, die von Behörden, nicht jedoch für solche, die von Privaten aufgestellt sind[21].

Dieser Einschränkung wegen muß man die Anhänger der These von der kategorischen Befolgungspflicht zu-

nächst für inkonsequent halten. Wenn die Sicherheit des Straßenverkehrs an einer Kreuzung wirklich von der Befolgung einer bestimmten Vorfahrtsregelung abhängt, so deshalb, weil man davon ausgehen muß, daß alle Verkehrsteilnehmer sich nach ihr richten. Diese Erwartung danach differenzieren zu wollen, ob das Verkehrszeichen von einer Behörde oder von einem Privaten aufgestellt wurde, ist nicht sachgerecht. Denn niemand kann im Vorbeifahren einem Verkehrszeichen ansehen, von wem es aufgestellt ist. Die Konsequenz der These von der kategorischen Befolgungspflicht kann deshalb nur sein, die Befolgungspflicht auch auf die von Privatpersonen auf öffentlichen Straßen und Plätzen errichteten Verkehrszeichen zu erstrecken. Diese Folgerung zu ziehen, hat sich bisher jedoch kein Gericht und keine Stimme in der Literatur unterfangen[22)].

Wichtiger ist jedoch, daß die §§ 3, 4 StVO keine Sonderregelung enthalten, die die mit der Regelung der Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen befaßten Hoheitsträger von der Einhaltung allgemein geltender Rechtsgrundsätze befreit . Weder ihr Wortlaut noch ihre systematische Stellung ergeben einen Anhaltspunkt dafür, daß sich die Pflicht, Verkehrszeichen zu befolgen, auf etwas anderes bezieht als auf rechtsgültig zustande gekommene Verkehrszeichen. Wenn die StVO in den §§ 3, 4, 47 die Voraussetzungen für das Aufstellen von Verkehrszeichen und die dafür zuständigen Stellen nennt, wenn sie außerdem in § 45 Abs. 1 festlegt, daß ihre Bestimmungen das Straßenverkehrsrecht insoweit abschließend regeln, dann bedeutet dies, daß Verkehrszeichen,die ohne Beachtung dieser Bestimmungen aufgestellt werden, nicht befolgt werden müssen. Gebots- und Verbotszeichen, die auf öffentlichen Wegen und Plätzen etwa von Privatpersonen aufgestellt werden, sind daher unbeachtlich. Der Erlaß von Geboten und

Verboten, die "in jedem Fall", ohne Berücksichtigung ihrer Herkunft, ihrer Rechtsgrundlage und ihrer Bedeutung in einer aktuellen Situation zu befolgen sind, würde einen rechtsfreien Raum eröffnen und deshalb als Verstoß gegen das Gesetzmäßigkeitsprinzip in einem Rechtsstaat unzulässig sein[23].

Die Ansicht, Verkehrszeichen seien unbedingt zu befolgen, kann deshalb nicht richtig sein. Mit dem OLG Saarbrücken[24] wird man vermuten dürfen, daß sich diese Ansicht unausgesprochen auf die Annahme stützt, Verkehrszeichen regelten ein Teilgebiet menschlichen Zusammenlebens, das ethisch irrelevant und nicht an der Idee der Gerechtigkeit, sondern lediglich an der der Ordnung orientiert sei. Aus dieser Annahme kann man jedoch die genannte Ansicht schon deshalb nicht ableiten, weil heute jeder täglich durch den Verkehr gefährdet ist. Der Straßenverkehr ist einer der Lebensbereiche, in denen der Einzelne sehr stark auf den durch hoheitliche Maßnahmen zu treffenden Schutz angewiesen ist. Das Straßenverkehrsrecht ist Recht im eigentlichen Sinne und durchaus ethisch relevant[25].

Bezeichnend für den Verzicht auf die Diskussion der Rechtsnatur der Verkehrszeichen ist, daß diesen Weg - soweit ersichtlich - nur Strafgerichte gegangen sind. Ihnen kam es darauf an, die Ordnung und Sicherheit des Straßenverkehrs von der Rechtsgrundlage der Verkehrszeichen und ihrer Gültigkeit, überhaupt von allen Zweifeln an der Pflicht, Verkehrszeichen zu befolgen, frei zu halten. Durch das Aufstellen einer unbedingten Gehorsamspflicht sollte die Sicherheit des Straßenverkehrs gewahrt werden. Dieser Weg ist für Verwaltungsgerichte von vornherein unbegehbar. Wenn ein Verkehrszeichen von einem Verkehrsteilnehmer auf dem Verwaltungsrechtsweg angegriffen wird,

dann ist es die Aufgabe dieser Gerichte, gerade die Gültigkeit des Zeichens umfassend nachzuprüfen, d.h. unter Umständen auch seine Ungültigkeit und Unbeachtlichkeit festzustellen.

II. Die Verkehrszeichen als "hoheitliche Maßnahmen besonderer Art".

Ein Verzicht auf die Diskussion der Rechtsnatur der Verkehrszeichen liegt letztlich auch in der Ansicht, Verkehrszeichen seien "hoheitliche Maßnahmen besonderer Art". Mit dieser These glaubt Hust[26] die Schwierigkeiten, die die Antwort auf die Frage nach der Gültigkeit der Verkehrszeichen der Literatur und der Rechtsprechung schon lange Zeit bereitet, überwinden zu können. Dabei ist es seine erklärte Absicht, dem durch ein Verkehrszeichen betroffenen Verkehrsteilnehmer, vor allem dem Anlieger, einen möglichst unkomplizierten Weg zu den Verwaltungsgerichten aufzuzeigen.

Hust legt dar, Verkehrszeichen könnten keine Verwaltungsakte sein, weil sie sich an unbestimmt viele Verkehrsteilnehmer wendeten. Er sieht in ihnen (an sich) Rechtsverordnungen, hält an dieser Meinung jedoch deshalb nicht fest, weil sie die Konsequenz habe, daß die Verkehrszeichen wegen des Verstoßes ihrer Rechtsgrundlagen gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG nichtig seien. Deshalb versucht Hust, das Gebot der verfassungskonformen Auslegung nutzbar zu machen und auf diesem Weg eine Rechtsfigur zu finden, der die Verkehrszeichen zugeordnet werden können, die aber mit den Rechtsfiguren der Rechtsverordnung und des Verwaltungsakts nicht identisch ist. So bekennt er sich zu den Verkehrszeichen als "hoheitlichen Maßnahmen besonderer Art"[27]. Gegen diese Maßnahmen sei die Feststellungsklage (§ 43 VwGO) zulässig und damit ein leicht begehbarer Weg für Klagen gegen Verkehrszeichen gegeben.

Gegen die Ausführungen Husts muß eingewandt werden, daß sie die Frage übergehen, ob nicht auch die Rechtsgrundlagen "hoheitlicher Maßnahmen besonderer Art" an Art. 80 Abs. 1 GG gemessen werden müssen. Hust hat diese Frage zwar zu Beginn seiner Darlegungen vor Augen, gibt aber keine Antwort auf sie. Deshalb sieht man sich zu der Feststellung genötigt, daß Hust gerade den Fehler begeht, den er denjenigen Autoren vorhält, die bislang die sich aus den Verkehrszeichen ergebenden Probleme im Rahmen der Alternative Rechtsverordnung - Verwaltungsakt zu lösen versuchten: er will - begriffsjuristisch - aus der bloßen Umbenennung der Verkehrszeichen Antworten auf die Frage nach ihrer rechtlichen Gültigkeit ableiten.

Schließlich wirft die Ansicht Husts noch eine weitere methodische Frage auf. Hust kommt zu dem Ergebnis, Verkehrszeichen seien als hoheitliche Maßnahmen besonderer Art gültig, indem er den § 4 StVO einer "verfassungskonformen Auslegung" unterzieht. Da § 4 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 4 deshalb nichtig sei, weil hier Rechtsetzungsbefugnisse subdelegiert würden, obwohl die dazu nach Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG notwendige Subdelegationsbefugnis in § 6 StVG fehle, legt Hust den in § 4 StVO mit Bezug auf Verkehrszeichen gebrauchten Begriff der Anordnung so aus, als ob damit jedenfalls keine Rechtsverordnungen gemeint seien. Die Frage, die sich hier stellt, ist die, ob es sich bei dieser Operation um verfassungskonforme Auslegung bzw. um Auslegung überhaupt handelt[28].

Wenn man unter Auslegung die Ermittlung des Inhalts eines Rechtssatzes oder eines Rechtsbegriffs[29] ver-

steht, wird man die Frage nur zu einem Teil bejahen können; im entscheidenden Rest muß man sie verneinen. Dabei ist zunächst festzustellen, daß Hust hier zwei zu trennende Gedankenschritte vornimmt: Zunächst geht es ihm um die Frage, ob Anordnungen im Sinne von § 4 StVO Rechtsverordnungen sind. Soweit er diese Frage prüft, betreibt Hust Auslegung, weil er danach fragt, ob die inhaltlichen Kennzeichen von "Rechtsverordnung" auf "Anordnung" zutreffen, ob also auch Anordnungen im Sinne von § 4 StVO Rechtsbefehle seien, die sich an unbestimmt viele Adressaten zur Regelung unbestimmt vieler Situationen wenden. Der nächste Schritt jedoch, nämlich der aus der Feststellung, daß die Anordnungen im Sinne von § 4 StVO als Rechtsverordnungen wegen Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG nichtig seien, gezogene Schluß, die Anordnungen seien hoheitliche Maßnahmen besonderer Art, kann nicht mehr als Auslegung betrachtet werden. Für diese Folgerung spielen nämlich inhaltliche Merkmale der Begriffe "Anordnungen" einerseits und "hoheitliche Maßnahmen besonderer Art" andererseits keine Rolle. Entscheidend ist vielmehr allein, daß das aus Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG abgeleitete Endergebnis ausgeschaltet werden soll. Zu diesem Zweck führt Hust den neuen Begriff "hoheitliche Maßnahmen besonderer Art" ein, der im Gegensatz zu dem Begriff "Rechtsverordnung" in Art. 80 Abs. 1 GG nicht vorkommt, weswegen - nach Hust - für Anordnungen im Sinne von § 4 StVO als "hoheitliche Maßnahmen besonderer Art" die Voraussetzung des Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG nicht gelten. Diese Operation hat jedoch mit Auslegung nichts zu tun. Vielmehr wird hier das vorhandene Begriffssystem durch einen neuen Begriff zunächst differenziert und im Anschluß daran die "an sich" als Rechtsverordnung anzusehende Anordnung des § 4 StVO im Sinne des neuen Begriffs ver-

standen. Nicht Auslegung wird hier vorgenommen; vielmehr wird ein Hoheitsakt, weil er in der nächstliegenden Auslegung nichtig wäre, "umverstanden". Damit wird ein Rechtsgedanke nutzbar gemacht, der in § 140 BGB niedergelegt ist. Um einen von der Nichtigkeit bedrohten Hoheitsakt aufrecht erhalten zu können, deutet Hust ihn aus dem Verständnis, das seine Nichtigkeit zur Folge hätte, um in ein anderes Verständnis um, in welchem der Hoheitsakt Bestand haben kann. Was Hust hier vornimmt, muß man Umdeutung nennen[30].

Die Fragen, die sich hieraus ergeben, sind die, ob die verfassungskonforme Umdeutung einer Norm oder eines Begriffs grundsätzlich zulässig ist - weiter, ob die hier von Hust vorgenommene Umdeutung sinnvoll ist und sein Ergebnis stützt.

Die Antwort auf die erste Frage ergibt sich daraus, daß die Umdeutung keineswegs nur die Auswechslung eines Begriffs darstellt. Mit ihr untrennbar gekoppelt ist vielmehr auch eine inhaltliche Veränderung der umgedeuteten Norm oder des umgedeuteten Begriffs [31]. Eine solche Inhaltsänderung geht jedoch grundsätzlich über die Kompetenz des Richters hinaus. Der Richter ist auf die Erkenntnis dessen beschränkt, was für den zu entscheidenden Fall geltendes Recht ist. Er darf das geltende Recht nicht inhaltlich ändern [32].

Man wird jedoch eine Ausnahme von dem Verbot der Umdeutung einer Norm dann zulassen können, wenn die fragliche Norm oder der in Frage stehende Begriff selbst keine Rechtsfolge - Anordnung, sondern nur eine wissenschaftlich-dogmatische Aussage enthält[33]. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, daß eine solche Ausnahme die Regelung des Gesetzgebers in inhalt-

lich-rechtspolitischer Hinsicht nicht berührt, daß es vielmehr nur um eine Korrektur seiner dogmatischen Vorstellung geht. Der Richter überschreitet mit dieser Korrektur seine Kompetenzen nicht.

Für die Beurteilung der von Hust vertretenen Ansicht ergibt sich hieraus, daß eine wegen Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG angezeigte Umdeutung des als Rechtsverordnung verstandenen Begriffs "Anordnungen" im Sinne von § 4 StVO in "hoheitliche Maßnahmen besonderer Art" grundsätzlich zulässig ist. Denn es handelt sich dabei nur um die dogmatische Einordnung des Begriffs "Anordnungen", um die Frage, ob unter Anordnungen im Sinne von § 4 StVO Rechtsverordnungen zu verstehen sind oder nicht.

Zu prüfen bleibt jedoch, ob die Umdeutung der Anordnungen im Sinne von § 4 von Rechtsverordnungen in hoheitliche Maßnahmen besonderer Art sinnvoll ist, d.h. ob sie die von Hust aus Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG abgeleitete Nichtigkeit der Anordnungen wirklich vermeiden kann. Diese Frage ist zu verneinen. Die Umdeutung Husts stützt sich auf einen von ihm selbst eingeführten neuen Begriff. Diese Neuschöpfung enthebt aber nicht der Frage, wie "hoheitliche Maßnahmen besonderer Art" im Hinblick auf die Verwaltungsgerichtsordnung (§§ 42 ff) und auf Art. 80 Abs. 1 GG zu behandeln sind. Der von Hust geschaffene Begriff ist weder ein Begriff des Prozeßrechts noch der Verfassung. Er kann deshalb die Einordnung in das von der Verwaltungsgerichtsordnung und vom Grundgesetz vorgegebene Begriffssystem nicht leisten. Nur wenn dies der Fall wäre, könnte man die von Hust vorgenommene Umdeutung als sinnvoll bezeichnen[34].

2. Abschnitt: Die Verkehrszeichen als Tatsachen ohne eigene rechtliche Qualität.

I. Die Ansicht des Bundesgerichtshofs (des 4. Strafsenats als Verkehrsstrafsenat) und ihre Kritik.

Eine Aussage darüber, welche Ansicht der BGH zu der Frage der rechtlichen Qualifikation der Verkehrszeichen vertritt, bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Der 4. Strafsenat dieses Gerichts hat zu unserer Frage zwar eine sogenannte Grundsatzentscheidung[35] getroffen, doch hat diese Entscheidung unser Problem nicht nur nicht geklärt, sondern Instanzgerichte und Literatur in erhebliche Verwirrung gestürzt[36]. Ursache hierfür ist, daß die Entscheidung des 4. Strafsenats bei näherer Betrachtung in zwei widersprüchliche Teile zerfällt. Im ersten Teil entwickelt das Gericht die These, daß die amtlichen Gebots- und Verbotszeichen, insbesondere das Parkverbotszeichen, keinen eigenen Rechtsbefehl erteilen, sondern einen tatsächlichen Zustand herstellen. Im zweiten und erheblich umfangreicheren Teil jedoch setzt sich das Gericht mit den wichtigsten Argumenten auseinander, die in der bisherigen Diskussion angeführt worden sind, um den Rechtsverordnungscharakter der Verkehrszeichen zu belegen[37]. Vor dem Hintergrund des bisherigen Meinungsstandes hat die Ausführlichkeit dieser Auseinandersetzung und ihr Ergebnis, nämlich die Ablehnung der Ansicht, Verkehrszeichen seien Rechtsverordnungen, eine Anzahl Gerichte und Autoren zu der Annahme veranlaßt, der BGH sehe in den Verkehrszeichen Verwaltungsakte in der Form der Allgemeinverfügung[38]. Diese Beurteilung steht jedoch im Gegensatz zu dem im 1. Teil formulierten Satz, nach

dem Parkverbotszeichen "lediglich anzeigen, auf welche Stelle der Verkehrsfläche sich der bereits in der StVO erteilte ... Gesetzesbefehl (§ 3 I, § 16 I Nr. 1 StVO) bezieht". Sie steht ferner im Gegensatz zu der Feststellung des 4. Strafsenats, "durch ihre (der Parkverbotszeichen) Aufstellung (werde) hiernach der tatsächliche Zustand hergestellt, an den der Verordnungsgeber von vornherein bestimmte Rechtsfolgen geknüpft hat". Schließlich steht diese Interpretation auch im Widerspruch zu denjenigen Ansichten in der Literatur, die der BGH zur Unterstützung seiner Meinung heranzieht (vgl. unten II).

Aus all dem folgt, daß der 4. Strafsenat in den Verkehrszeichen Tatsachen ohne eigene rechtliche Qualität sieht. Für die Annahme, er behandele sie als Allgemeinverfügungen, bleibt kein Raum[39)40)].

Berücksichtigt man lediglich diese Grundsatzentscheidung des 4. Strafsenats, so ließe sich wenigstens negativ feststellen, daß der BGH jedenfalls kein Anhänger der Ansicht ist, Verkehrszeichen seien Rechtsverordnungen. Diese Aussage erweist sich jedoch als ungenau, wenn man frühere Entscheidungen des 4. Strafsenats und ein späteres Urteil des 3. Zivilsenats in die Betrachtung einbezieht. In dem Urteil vom 14.7. 1955[41)] - hier jedoch nur andeutungsweise -, eindeutig dann jedoch in dem Beschluß vom 25.9.1957[42)] zeigt sich der 4. Strafsenat als Anhänger der "Rechtsverordnungstheorie":

> "Die Angeklagten haben demgemäß einer Anordnung nach § 3 StVO und damit einer Rechtsverordnung zuwider gehandelt; denn eine Anordnung in diesem Sinne ist keine Einzelweisung gegenüber einem bestimmten Verkehrsteilnehmer, sondern wendet sich an einen unbestimmten Personenkreis als Richtlinie für eine Vielzahl von Fällen, die nicht von vornherein übersehbar sind".

In der angeführten Grundsatzentscheidung hat der 4. Strafsenat diese Ansicht ausdrücklich aufgegeben[43].

Der 3. Zivilsenat dagegen vertritt die Ansicht vom Rechtsverordnungscharakter der Verkehrszeichen auch heute noch. Das Urteil vom 26.5.1966 enthält mit Bezug auf Verkehrszeichen den eindeutigen Satz:

> "Hier muß die Abgrenzung gegenüber solchen Verkehrsteilnehmern, die Verkehrsanordnungen oder sonstige Rechtssätze (Hervorhebung vom Verfasser) verletzen, anders erfolgen[44]."

Aus all dem kann man einstweilen nur den Schluß ziehen, daß es zur Frage der Rechtsnatur der Verkehrszeichen eine eindeutige Ansicht des Bundesgerichtshofs nicht gibt[45]. Die Entscheidung vom 4.12.1964 muß nach wie vor als Grundsatzentscheidung angesehen werden. Denn sie ist, veranlaßt durch den Vorlagebeschluß des OLG Saarbrücken vom 25.6.1964[46], die einzige Entscheidung, mit der der 4. Strafsenat die direkte Frage nach der rechtlichen Qualifikation der Verkehrszeichen zu beantworten hatte. Deshalb soll sie im folgenden als Ausdruck der Ansicht des 4. Strafsenats, des Verkehrsstrafsenats, näher untersucht werden. Dabei geht es hier nur um den ersten Teil dieser Entscheidung, der zu dem Ergebnis gelangt, Verkehrszeichen erteilten keinen eigenen Rechtsbefehl, sie seien vielmehr als Tatsachen anzusehen.

Der hier zu behandelnde erste Teil hat folgenden Wortlaut:

> "Parkverbotszeichen dienen dazu, bestimmte Teile der öffentlichen Verkehrsfläche von der Benutzung zum Parken auszuschließen, die sonst jedermann zustände (§ 1 StVZO). Sie sollen das im § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO ausgesprochene Verbot örtlich

kenntlich machen, um auch solche Verkehrsflächen einbeziehen zu können, die der Bundesverkehrsminister beim Erlaß der Straßenverkehrsordnung nicht wie die übrigen in § 16 StVO aufgeführten verbotenen Stellen im voraus nach allgemeinen Merkmalen tatbestandlich genau umschreiben konnte, weil das dabei zu berücksichtigende Verkehrsbedürfnis von den jeweiligen Straßen- und Verkehrsverhältnissen abhängt. Parkverbotszeichen erteilen mithin keinen eigenen Rechtsbefehl, sondern zeigen in der vom Bundesverkehrsminister bestimmten Form (A I b Abs. 1, 2, Nr. 7, 8, 12 in Verb. mit Bild 22, 23,31 Anl. z. StVO) lediglich an, auf welche Stelle sich der in der Straßenverkehrsordnung erteilte, keiner Auslegung mehr bedürfende Gesetzesbefehl (§ 3 Abs. 1, § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO) bezieht. Durch ihre Aufstellung wird hiernach der tatsächliche Zustand hergestellt, an den der Verordnungsgeber von vorn herein bestimmte Rechtsfolgen geknüpft hat, nicht anders, als wenn die übrigen in § 16 Abs. 1 StVO aufgeführten Parkverbote durch Änderung der Straßenführung nachträglich örtlich anderweit festgelegt werden. Dadurch unterscheiden sie sich wesentlich von blankettausfüllenden Rechtsnormen, deren Bestand und Inhalt von der Blankettvorschrift regelmäßig unabhängig ist (vgl. BGHSt 19, 46, 49). Diese, der natürlichen Betrachtung und den praktischen Verkehrsbedürfnissen entsprechende Auffassung vom Wesen der amtlichen Gebots- und Verbotszeichen überhaupt, insbesondere der Parkverbotszeichen, setzt sich jetzt mehr und mehr durch".[47] (Es folgen als Beleg für diese Ansicht Hinweise auf Bouska, Hohenester, Sasse, Schmitt, Schneider, Hans J. Wolff, ferner vage Hinweise ("vgl. auch ...") auf Forsthoff und Ule und für die abweichende Ansicht Hinweise auf Fuß, Volkmar und Hoffmann).

Die Kritik an dieser Passage der Entscheidung des 4. Strafsenats soll von dem Wortlaut der §§ 16 Abs. 1 Nr. 1 und 3 Abs. 1 StVO ausgehen[48].

1. Der Wortlaut der §§ 16 Abs. 1 Nr. 1 u. 3 Abs. 1 StVO

Der sprachlich verunglückten Fassung[49] des § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO muß man entnehmen, daß diese Vorschrift ein Verbot zum Parken nicht nur - wie der 4. Strafsenat meint - ausspricht, sondern ein solches Verbot bereits voraussetzt[50]. Würde in § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO ein Parkverbot erstmalig ausgesprochen, so hätte es nahe gelegen, nicht von den "durch amtliche Verkehrszeichen ausdrücklich verbotenen Stellen", sondern von den durch amtliche Verkehrszeichen gekennzeichneten Stellen zu sprechen. Die Formulierung "verbotene Stellen" macht indessen deutlich, daß die Vorschrift des § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO davon ausgeht, daß außerhalb ihrer selbst ein Parkverbot bereits existiert, das in § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO lediglich wiederholt wird. Diese Wiederholung ist nicht etwa ohne Sinn; sie hat vielmehr einen gesetzestechnischen Grund:

Weil die Verkehrszeichen nicht im Textteil der StVO, sondern in einer Anlage erklärt und abgebildet sind, wird die Übersicht über den Katalog der Parkverbote vervollständigt und erleichtert, wenn das durch Parkverbotszeichen statuierte Parkverbot dort mit aufgezählt wird, wo alle anderen - nicht durch Zeichen festgelegte (vgl. § 16 Abs. 1 Nr. 2 - 8, Abs. 1 a) - Parkverbote aufgeführt sind. Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß die übrigen Verkehrszeichen im Textteil der StVO keine gesonderte Erwähnung finden, obwohl auch bei ihnen ein solches Bedürfnis nach Übersichtlichkeit bestehen könnte. Wenn das Parkverbotszeichen außer den Vorfahrtszeichen (§ 13 StVO)

das einzige Verkehrszeichen ist, das im Textteil der StVO ausdrücklich erwähnt und zum Anknüpfungspunkt eines Verbots gemacht wird, so liegt dies daran, daß Parkverbote nicht nur dort bestehen, wo die entsprechenden Zeichen aufgestellt sind, sondern auch an einer ganzen Reihe von anderen Orten. M.a.W.: Parkverbote werden nicht nur durch Verkehrszeichen, sondern auch durch allgemeine Verkehrsregeln (i.S.v. § 2 Abs. 1 2. Halbsatz StVO) statuiert. Die übrigen Verkehrszeichen hingegen gebieten oder verbieten Verhaltensweisen, die anders als durch Verkehrszeichen nicht geregelt werden; aus diesem Grund erübrigt sich eine diese Gebote oder Verbote zusammenfassende Vorschrift von der Art des § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO.

Festzuhalten ist hier, daß § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO nicht selbst ein Parkverbot statuiert, sondern ein bereits anderweitig durch Parkverbotszeichen ausgesprochenes Verbot wiederholt. Deshalb kann es sich bei den Parkverbotszeichen nicht um Einrichtungen handeln, die das in § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO erwähnte Verbot lediglich örtlich kenntlich machen. Parkverbotszeichen stellen sich vielmehr unabhängig von § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO als Rechtsbefehle dar, die sich mit ihrem Verbot unmittelbar an die Verkehrsteilnehmer wenden.

Die gleiche Feststellung ergibt sich ohne die in § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO enthaltene Einschränkung auf die Parkverbotszeichen für alle Gebots- oder Verbotszeichen aus § 3 Abs. 1 StVO. Wenn dort von "durch amtliche Verkehrszeichen ... getroffenen Anordnungen" gesprochen wird, muß man aus dieser Formulierung folgern, daß die Verkehrszeichen selbst etwas anordnen[51] d.h. den Verkehrsteilnehmern einen eigenen Rechtsbefehl erteilen[52]. Hierfür kann auch auf den Wortlaut des § 4 Abs. 4 StVO, vor allem auch in Verbindung mit § 46 Abs. 2 StVO (Ausnahmen von allen nach § 4

erlassenen Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten) hingewiesen werden. Der Wortlaut auch dieser Vorschrift macht deutlich, daß Verkehrszeichen Rechtsbefehle verkörpern. Schließlich ist in diesem Zusammenhang noch § 2 Abs. 1 StVO von Bedeutung. Hier werden die Verkehrszeichen als "örtliche Sonderregeln" bezeichnet und in einer bestimmten Frage den allgemeinen Verkehrsregeln gleichgestellt. Die Formulierung "örtliche Sonderregeln" ergibt, daß die Verkehrszeichen eigene rechtliche Relevanz besitzen[53].

2. Die Systematik der StVO.

Als Einwand gegen die Ansicht des 4. Strafsenats ist ferner die Feststellung von Bedeutung, daß sich diese Ansicht überhaupt nur für Parkverbots-, Halteverbots- und die Vorfahrtszeichen aufrechthalten läßt. Nur diese Zeichen mit Gebots- bzw. Verbotscharakter sind - wie bereits ausgeführt - im Textteil der StVO im Rahmen eines ein Gebot bzw. Verbot ausdrückenden Satzes erwähnt (die beiden erstgenannten in § 16 Abs. 1 Nr. 1 und § 15 Abs. 4, das letztgenannte in § 13 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 StVO). Alle anderen Verkehrszeichen sind lediglich im Anhang zur StVO[54] beschrieben und erklärt. So ist z.B. für das Überholverbot (Bild 21b), das Verkehrsverbot (Bild 11) oder das Haltegebot (Bild 30a) nirgends im Textteil der StVO - analog § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO - gesagt, daß dort, wo diese Zeichen aufgestellt sind, das Überholen, das Weiterfahren verboten bzw. das Halten geboten sei[55]. Das ergibt sich für diese und alle anderen Zeichen auch nicht aus § 3 Abs. 1 StVO. Denn diese Vorschrift enthält nur ein allgemeines Befolgungsgebot, gibt jedoch keine Antwort auf die Frage, wie sich ein Verkehrsteilnehmer vor einem bestimmten

Verkehrszeichen zu verhalten hat. Für alle Verkehrszeichen mit Ausnahme des Park- und Halteverbots sowie des Vorfahrtszeichens kann sich somit die an die Verkehrsteilnehmer gerichtete Verhaltensanweisung nur aus den Verkehrszeichen selbst ergeben. Die Verkehrszeichen müssen deshalb entgegen der Ansicht des 4. Strafsenats einen eigenen Rechtsbefehl enthalten und können sich daher nicht darauf beschränken, anderswo, etwa in der StVO, ausgesprochene Gebote und Verbote "örtlich kenntlich (zu) machen". Das muß auch für das Parkverbotszeichen gelten; denn was für die weitaus überwiegende Anzahl der Verkehrszeichen mit Gebots- und Verbotscharakter gilt, muß auch für die Parkverbotszeichen richtig sein. Eine gesonderte Behandlung von Parkverbotszeichen allein wegen des Vorhandenseins von § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO läßt sich nicht rechtfertigen.

3. Die Verkehrszeichen als Tatbestandsmerkmale.

Die These des 4. Strafsenats vom bloßen Hinweischarakter der Verkehrszeichen beruht auf einer Gleichsetzung der Nr. 1 des § 16 Abs. 1 StVO mit den übrigen Nummern dieser Vorschrift. So wie die übrigen Nummern die Verkehrsflächen,auf denen das Parken untersagt ist, "im voraus nach allgemeinen Merkmalen tatbestandlich genau umschreiben", so habe der Verordnungsgeber auch in Nr. 1 solche Verkehrsflächen tatbestandlich umschrieben.

Das ist richtig. Doch ergibt sich hieraus nur, daß die "amtlichen Verkehrszeichen (Anlage, Bild 22, 23 und 31)" Tatbestandsmerkmale des in § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO (entweder statuierten oder) wiederholten Verbots sind. Mit dieser vom 4. Strafsenat und vor ihm bereits von Bouska, Hohenester, Schmitt und Hans Schneider gewonnenen Erkenntnis ist jedoch für die Frage nach der Rechtsnatur weder eine Antwort gefunden noch auch nur etwas Erhebliches ausgesagt. Der Schluß von der Qualität als Tatbestandsmerkmal dar-

auf, daß Parkverbotszeichen "mithin keine eigenen Rechtsbefehle ... erteil(t)en" ist unrichtig. Der Gesetz- und Verordnungsgeber kann sowohl Normen als auch Tatsachen zu Tatbestandsmerkmalen und damit zum Anknüpfungspunkt rechtlicher Regelungen machen. Das zeigt z.B. ein Blick auf § 361 Nr. 6a bzw. Nr. 6c StGB. Nach Nr. 6a wird bestraft, "wer gewohnheitsmäßig zum Erwerb Unzucht treibt und diesem Erwerb in der Nähe von Kirchen ... nachgeht ...". Gemäß Nr. 6c wird bestraft, wer das gleiche tut"... in einem Bezirk einer Gemeinde, in (dem) die Ausübung der Gewerbsunzucht durch Rechtsverordnung verboten ist". In Nr. 6a wird der gesperrte Bezirk durch "in der Nähe von Kirchen", in Nr. 6c durch "Bezirk ..., in dem durch Rechtsverordnung ... verboten ist" beschrieben. Beide Formulierungen sind Tatbestandsmerkmale des § 361 Nr. 6a bzw. c StGB, was aber nichts daran ändert, daß die Maßnahme, durch die ein Sperrbezirk festgelegt wird, das bleibt, was sie - von der zuständigen Behörde [56] erlassen - ist, nämlich eine Rechtsverordnung. Als Instrument der Institution, von der sie erlassen worden ist, ist sie mit einem eigenen Rechtsbefehl ausgestattet. - Ein weiteres Beispiel dafür, daß die Eigenschaft als Tatbestandsmerkmal nichts darüber aussagt, ob durch das Tatbestandsmerkmal ein "eigener Rechtsbefehl" erteilt wird oder nicht, bildet § 823 Abs. 2 Satz 1 BGB. Hier ist die Schadensersatzpflicht davon abhängig gemacht, daß der Schädiger gegen ein Schutzgesetz verstößt. Im Rahmen des § 823 Abs. 2 Satz 1 BGB ist ein den Schutz eines anderen bezweckendes "Gesetz" ohne Zweifel ein Tatbestandsmerkmal. Ebenso zweifelsfrei ist jedoch, daß dieses Tatbestandsmerkmal eine Rechtsnorm im Sinne des Art. 2 EGBGB ist[57][58].

Die Feststellung, daß das Parkverbotszeichen Tatbestandsmerkmal des § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO ist, ist somit ebenso unbestreitbar wie bedeutungslos für die Frage nach seiner Rechtsnatur[59].

4. Die Auslegungsfähigkeit der §§ 16 Abs. 1 Nr. 1 und 3 Abs. 1 StVO sowie der Verkehrszeichen insgesamt.

Zur Unterstützung seiner These, die Verkehrszeichen enthielten keinen eigenen Rechtsbefehl, sondern seien nur örtliche Kenntlichmachungen von bereits in der StVO statuierten Geboten und Verboten, stellt der 4. Strafsenat die weitere Behauptung auf, die §§ 3 Abs. 1, 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO seien Gesetzesbefehle, die keiner Auslegung bedürften[60]. Würden diese Vorschriften bestimmte Verhaltensweisen im Verkehr tatsächlich abschließend festlegen, - könnte also jeder Verkehrsteilnehmer diesen Vorschriften genau entnehmen, welches Verhalten von ihm an bestimmten Abschnitten der Verkehrsfläche gefordert wird, - dann könnte man diesen Umstand in der Tat als Indiz dafür ansehen, daß die Verkehrszeichen selbst keine Gebote oder Verbote statuieren.

Indessen weist weder § 3 Abs. 1, noch § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO diesen Grad von Eindeutigkeit auf. Das ergibt sich für § 3 Abs. 1 StVO bereits aus dem Wortlaut. Der Satz: "Die durch amtliche Verkehrszeichen ... getroffenen Anordnungen sind zu befolgen" enthält keine Aussage darüber, wie sich ein Verkehrsteilnehmer angesichts eines bestimmten Verkehrszeichens verhalten soll[61]. Mehr noch: er läßt das gebotene oder verbotene Verhalten nicht nur offen, sondern verweist zu seiner Präzisierung ausdrücklich

auf Verkehrszeichen, über die er feststellt, daß erst durch sie Anordnungen getroffen, Verhaltensweisen vorgeschrieben sind. Daraus folgt, daß der Verordnungsgeber den § 3 Abs. 1 StVO durchaus als offenen Tatbestand, d.h. als Blankettvorschrift ansah, die erst durch den Sinngehalt des einzelnen Verkehrszeichens einen soweit konkretisierten Inhalt bekommt, daß ihm ein bestimmtes Gebot oder Verbot entnommen werden kann[62]. Dies macht diese Vorschrift zumindest in dem Maß auslegungsfähig, in dem die "durch amtliche Verkehrszeichen ... getroffenen Anordnungen" selbst auslegungsfähig sind.

In welchem Umfang Verkehrszeichen auslegungsfähig (und auslegungsbedürftig) sind, zeigt sich bei einem Blick in die einschlägige umfangreiche Rechtsprechung. Es gibt höchstrichterliche Entscheidungen über die Bedeutung fast jeden Verkehrszeichens. So hat das OLG Düsseldorf das Verkehrsverbotszeichen (Bild 11 der Anlage zur StVO)[63], das OLG Neustadt das Zeichen "Einbahnstraße" (Bild 12)[64], das OLG Frankfurt das Zeichen "Überholverbot" (Bild 21b)[65], das Bayerische Oberste Landesgericht das Zeichen "Verbot der Durchfahrt bei Gegenverkehr" (Bild 21c)[66], und das OLG Hamm das Zeichen "durchgezogene weiße Linie" (Bild 31a)[67] interpretiert.

Schließlich hatte der 4. Strafsenat des BGH selbst in seinem Beschluß vom 3.4.1963[68] über die gegensätzlichen Auffassungen des OLG Hamm[69] und des OLG Celle[70] zur Bedeutung des Halteverbots zu befinden. Es ging dabei um die Frage, ob ein Kraftfahrer in einer mit einem Halteverbot belegten Straße anhalten, den Rückwärtsgang einlegen und rückwärts gegen den Verkehrsstrom fahren darf. Der BGH fand die bejahende Antwort auf diese Frage durch Interpretation des Begriffs "Halten"[71]. Und auch die Bedeutung des

Parkverbotszeichens (Bild 23 i.V.m. § 16 Abs. 1 Nr.1) war Gegenstand von Entscheidungen des OLG Köln[72], des OLG Bremen[73] und jüngstens des Kammergerichts[74] Die Verkehrszeichen und mit ihnen sowohl § 3 Abs. 1 als auch § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO bedürfen also - entgegen der These des 4. Strafsenats - durchaus der Auslegung.

Auch wenn der 4. Strafsenat lediglich behaupten wollte, daß die Verkehrszeichen ihren räumlichen Geltungsbereich so festlegen, daß insoweit für eine Auslegung kein Raum mehr bleibt, müßte ihm widersprochen werden; denn auch die Frage der räumlichen Geltung war wiederholt Anlaß zu höchstrichterlichen Entscheidungen[75]; auch insoweit sind Verkehrszeichen auslegungsbedürftig[76].

Den hier zitierten Erkenntnissen kann man nicht nur entnehmen, daß die Verkehrszeichen bei ihrer Anwendung auf den einzelnen Fall der Auslegung bedürfen. In einer Reihe von Entscheidungen ist auch ausdrücklich gesagt, unter welchem Blickwinkel Verkehrsregeln und Verkehrszeichen zu interpretieren sind. Als Richtlinie für die Auslegung wird wiederholt auf § 1 StVO hingewiesen[77]. Die Generalklausel des § 1 StVO erfüllt somit nicht nur die Aufgabe einer Auffangvorschrift, sondern auch die Funktion einer Auslegungsregel[78].

Die Ansicht des 4. Strafsenats, die Verkehrszeichen und mit ihnen die Vorschriften der §§ 3 Abs. 1, 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO bedürften - generell - keiner Auslegung mehr, ist bereits nach diesem Blick auf die Rechtsprechung der Oberlandesgerichte widerlegt. Der Senat hat die Augen davor verschlossen, daß Oberlandesgerichte mit Fragen der Auslegung sowohl von § 3 Abs. 1 StVO - i.V.m. den jeweiligen Verkehrszeichen -

als auch von § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO sehr häufig befaßt sind. Da diese Gerichte in Verkehrsstrafsachen in der Regel nur als Revisionsgerichte tätig werden, wird man mit der Annahme nicht fehl gehen, daß Fragen der Auslegung von Verkehrszeichen für die Amts- und Landgerichte tägliches Brot sind.

5. Der Tatsachencharakter der Verkehrszeichen.

Aus seiner Ansicht, daß Verkehrszeichen Tatbestandsmerkmale sind und deshalb keinen eigenen Rechtsbefeh erteilen, schließt der 4. Strafsenat weiter, daß mit ihrer Aufstellung ein "tatsächlicher Zustand hergestellt" wird. Wenn ein Parkverbotszeichen aufgestellt werde, geschehe das Gleiche wie etwa dann, wenn der Verlauf einer zunächst gut zu übersehenden Straße so geändert wird, daß sie unübersichtlich (i.S. des § 16 Abs. 1 Nr. 2 StVO) wird. Nach Ansicht des Senats werden also durch das Aufstellen von Parkverbotszeichen Tatsachen geändert, nicht aber (zunächst nicht existente) Anweisungen zu einem bestimmten Verhalten gegeben.

Hier übersieht der 4. Strafsenat wichtige Unterschiede: Das Verbot, an einer unübersichtlichen Stelle zu parken, knüpft an eine gegenständliche Erscheinung an, etwa an die Existenz einer scharfen Kurve im Straßenverlauf oder an das Vorhandensein einer Kuppe. Hier ist bedeutsam, daß die scharfe Kurve und die Kuppe ausschließlich gegenständliche Erscheinungen sind.

Auch das Verbot, dort zu parken, wo ein Parkverbotszeichen aufgestellt ist, knüpft an eine gegenständliche Erscheinung an, nämlich an das (Vorhandensein des) Parkverbotszeichen(s). Indessen macht das Schild als Gegenstand mit dem in Bild 23 der Anlage der StVO wiedergegebenen Aussehen nicht das Parkverbotszeichen aus. Ebenso bedeutsam wie die gegenständliche Existenz des Zeichens ist sein Sinngehalt, wobei es zunächst ohne Bedeutung ist, ob dieser Sinn, wie der 4. Strafsenat meint, sich in einem Hinweis[79] an die

Straßenverkehrsteilnehmer erschöpft oder ob er sich als eine von anderen Rechtsbefehlen unabhängige Anweisung manifestiert. In jedem Fall erweist sich das Verkehrszeichen als Kurzform einer Erklärung, d.h. als eine Erscheinung, die eine über ihre Gegenständlichkeit hinausgehende Bedeutung hat und sich nicht in ihrer Gegenständlichkeit erschöpft[80)81)].

Dem entspricht, daß sich ein Verkehrszeichen an einen Adressaten wendet, der auch anders handeln kann, als der Sinngehalt des Zeichens es fordert, der den in dem Zeichen verkörperten Befehl also auch außer acht lassen kann. Dem Verlauf einer Straße hingegen kann man nicht zuwiderhandeln, weil er für sich genommen keine Verhaltensanweisung erteilt. Der Befehl, an unübersichtlichen Stellen nicht zu parken, wird vielmehr erst durch § 16 Abs. 1 Nr. 2 StVO ausgesprochen. Erst dieser Satz der StVO, der den Straßenverlauf als Tatbestandsvoraussetzung aufgreift, enthält den einem Parkverbotszeichen entsprechenden Befehl. Damit erweist sich die vom BGH vorgenommene Gleichsetzung der Aufstellung eines Parkverbotszeichens mit der Änderung einer Straßenführung als nicht haltbar. Es handelt sich vielmehr um Maßnahmen, die unter dem Blickwinkel einer rechtlichen Qualifikation unterschiedlich zu beurteilen sind.

Schließlich wird - worauf Fritz[82)] mit Recht hinweist - der Verlauf einer Straße nicht unter der Perspektive eines Parkverbots gestaltet. Denn niemand wird in eine Straße eine enge Kurve oder eine Kuppe einbauen, um auf diese Weise ein Parkverbot zu errichten. Ob sich aus dem Straßenverlauf wegen seiner Unübersichtlichkeit ein Parkverbot i.S. des § 16 Abs. 1 Nr. 2 StVO ergibt, ist von der Festlegung des Verlaufs her betrachtet Zufall. Hingegen

wird das Parkverbotszeichen zweckgerichtet aufgestellt, im Gegensatz zur Festlegung des Straßenverlaufs ist es der alleinige Zweck des Zeichens, ein Parkverbot zu statuieren.

Die Unhaltbarkeit der Auffassung des 4. Strafsenats läßt sich auch in diesem Punkt an dem bereits oben aufgeführten Beispiel des § 361 StGB zeigen: Wenn nach Nr. 6c dieser Vorschrift durch Rechtsverordnung ein Sperrbezirk festgelegt wird, dann geschieht etwas anderes, als wenn im Sinne der Nr. 6a eine Kirche oder im Sinne der Nr. 6b eine Schule errichtet wird. Dieser Unterschied liegt gesetzestechnisch darin, daß das in Nr. 6a aufgestellte Verbot mit dem Erlaß dieser Vorschrift vollständig ist: jeder, der § 361 Nr. 6a kennt, weiß, was er wo zu unterlassen hat. Der Normgeber braucht nichts mehr zu tun, die Vorschrift des § 361 Nr. 6a stellt eine in sich geschlossene, ohne weitere Konkretisierung anwendbare Regelung dar. Hingegen ist § 361 Nr. 6c nicht anwendbar, solange die dort genannte Voraussetzung - Erlaß einer Rechtsverordnung, die den Sperrbezirk bestimmt - nicht erfüllt ist.

Es bleibt deshalb festzuhalten, daß die vom 4. Strafsenat vorgenommene paradigmatische Gleichsetzung von Verkehrszeichen und Straßenverlauf vordergründig und unzutreffend ist. Mit ihr läßt sich die Ansicht, Verkehrszeichen enthielten keinen eigenen Rechtsbefehl, nicht überzeugend begründen.

6. "Natürliche Betrachtungsweise" und "praktische Verkehrsbedürfnisse".

Der 4. Strafsenat schließt die Abfolge der eben wiedergegebenen und widerlegten Argumente mit der Feststellung ab, seine Auffassung vom "Wesen der amtlichen Gebots- und Verbotszeichen" entspreche "der natürlichen Betrachtungsweise und den praktischen Verkehrsbedürfnissen".

An der "Natürlichkeit" der Ansicht des 4. Strafsenats wird man zweifeln können[83]. Die Zahl der Autofahrer, die ein Verkehrszeichen nicht als unmittelbare Verhaltensanweisung, sondern - wie den Straßenverlauf - als körperlich-räumliche Verkehrsbeschränkung ansehen und verstehen, wird nicht sehr groß sein. Auch werden nicht viele von ihnen sich durch ein Verkehrszeichen dazu angehalten sehen, sich den Wortlaut der Straßenverkehrsordnung in Erinnerung zu rufen, um erst diesem zu entnehmen, zu welchem Verhalten im Straßenverkehr sie rechtlich verpflichtet sind. Es liegt gewiß näher, in den Verkehrszeichen selbst rechtsverbindliche Anweisungen, unmittelbare und von anderen Rechtsvorschriften unabhängige Regelungen zu sehen[84]. - Daß es mit der Natürlichkeit der Auffassung des 4. Strafsenats schlecht bestellt zu sein scheint, ergibt sich im übrigen auch aus den neueren Entscheidungen anderer Gerichte und den jüngsten Stellungnahmen der Literatur. Wie bereits erwähnt[85], haben z.B. das Bundesverfassungsgericht und das OLG Stuttgart die vor dem 4. Strafsenat von keinem Gericht vertretene oder auch nur ernsthaft diskutierte Ansicht gar nicht als neu erkannt, sondern sind über den hier erörterten ersten

Teil der Entscheidung hinweggegangen in der Meinung, der 4. Strafsenat vertrete entsprechend den Ausführungen im zweiten Teil seiner Entscheidung die Ansicht, Verkehrszeichen seien Verwaltungsakte in der Form der Allgemeinverfügung. Demselben Irrtum unterliegen auch das Standardwerk von Floegel-Hartung[86] und Renck in seinem oben erwähnten Aufsatz[87]. Nichts spricht mehr gegen die "Natürlichkeit" der Rechtsansicht des 4. Strafsenats als dieses Mißverständnis.

Ob die Auffassung des 4. Strafsenats "den praktischen Verkehrsbedürfnissen" entspricht, ist deshalb schwer zu beurteilen, weil das Gericht nicht sagt, was es hierunter versteht. Geht man jedoch davon aus, daß das Gericht eine Antwort auf die rechtstheoretische Frage nach der rechtlichen Qualifikation der Verkehrszeichen geben wollte und mußte, so wird deutlich, daß in diesem Rahmen Argumente, die in erster Linie am praktischen Ergebnis der Antwort ausgerichtet sind, keine Rolle spielen können[88]. Daß es sich bei den "praktischen Verkehrsbedürfnissen" um ein solches Argument handelt, wird man vermuten dürfen. Denn wahrscheinlich ist ihre Berücksichtigung darauf zurückzuführen, daß die beiden anderen dem 4. Strafsenat vor Augen stehenden möglichen Antworten auf die Frage nach der rechtlichen Qualifikation der Verkehrszeichen - nach Ansicht des Gerichts - u.a. auch zu "praktischen" Schwierigkeiten führen[89].

7. Der Entwurf einer neuen Straßenverkehrsordnung.

Eine gewisse Bestätigung für die Ansicht, daß Verkehrszeichen selbst Rechtsbefehle enthalten, kann auch dem Entwurf einer neuen Straßenverkehrsordnung entnommen werden[90]. Dieser Entwurf behält die Mehr-

zahl der heute gebräuchlichen Verkehrszeichen bei, nimmt sie jedoch unter Verzicht auf eine Anlage in den Textteil auf. Diese Aufnahme erfolgt in der Weise, daß z.B. das Zeichen mit dem Verbot, eine bestimmte Höchstgeschwindigkeit zu überschreiten, im Textteil abgebildet und unmittelbar anschließend erläutert wird: Zeichen Nr. 268 (S. 40 des Entwurfs) "verbietet, schneller als mit einer bestimmten Geschwindigkeit zu fahren". Schon dieser Formulierung muß man entnehmen, daß auch der heute tätige Verordnunggeber in den Verkehrszeichen selbst Rechtsbefehle verkörpert sieht[91]. In dieselbe Richtung deutet auch die Absicht, die der heutige Verordnunggeber mit der Aufnahme der Verkehrszeichen in den Textteil der StVO verbindet. Durch diese Einbeziehung unmittelbar in den Text sollen Verweisungen (vom Text auf eine oder mehrere Anlagen) und damit für den Nichtjuristen verbundene Orientierungsschwierigkeiten vermieden werden. Dieses Ziel würde nicht erreicht, wenn man in einem Verkehrszeichen nur den "tatsächlichen Zustand" sieht, der erst durch den Rückgriff auf Vorschriften der StVO zu einem rechtserheblichen Gebot oder Verbot wird.

Würde der jetzige Entwurf in Geltung gesetzt, so könnte der Ansicht des BGH auch deshalb nicht mehr gefolgt werden, weil in dem Entwurf eine Vorschrift fehlt, die dem jetzigen § 3 Abs. 1 StVO entspricht. In dem Entwurf gibt es weder ein allgemeines Befolgungsgebot für Verkehrszeichen noch eine dem § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO entsprechende, für das Parkverbotszeichen statuierte spezielle Befolgungspflicht (vgl. für letzteres § 9 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 und Abs. 4 des Entwurfs, der dem jetzigen § 16 Abs. 1 nachgebildet ist, aber keine Bestimmung enthält, die dem § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO entspricht). Deshalb läßt sich die Ansicht, die Verkehrszeichen machten die in

§§ 3 Abs. 1, 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO enthaltenen Gesetzesbefehle lediglich örtlich kenntlich, für den Entwurf mit Sicherheit nicht mehr aufrecht erhalten. Da aber die neue StVO auf derselben Ermächtigungsgrundlage (§ 6 und § 27 StVG) beruhen soll wie die derzeit geltende, die in ihr vorgenommenen Änderungen in erster Linie redaktionell - gesetzestechnischer Art sind und jedenfalls auf die rechtliche Qualifikation der Verkehrszeichen keinen Einfluß haben, liegt auch dem Entwurf die Vorstellung zugrunde, daß die Verkehrszeichen einen eigenen Rechtsbefehl enthalten, der von den Vorschriften des Textteils der StVO unabhängig ist.

8. Abschließende Betrachtung.

Mit diesen Ausführungen sollte gezeigt werden, daß der Ansicht des 4. Strafsenats nicht gefolgt werden kann, und zwar weder im Ergebnis noch in der Begründung.

Abschließend sei noch angemerkt, daß auch die letzte Feststellung des 4. Strafsenats, nämlich die, daß sich seine Ansicht "jetzt mehr und mehr" durchsetze, unrichtig, zumindest zwischenzeitlich widerlegt ist. Unrichtig ist zunächst die Behauptung des Gerichts, Sasse vertrete die gleiche Ansicht. Auch der Hinweis auf H.J. Wolff[92] ergibt keine Bestätigung für sie[93]. Sasse vertritt die Meinung, Verkehrszeichen seien Verwaltungsakte in der Form der Allgemeinverfügung; Wolff hält sie an der vom 4. Strafsenat zitierten Stelle für "dingliche Verwaltungsakte". Darüber hinaus fehlt es auch an Anhaltspunkten dafür, daß sich die Ansicht des 4. Strafsenats durchsetzt. Ule, der freilich den 4. Strafsenat fälschlich für einen Anhänger der Ansicht hält, Verkehrszeichen seien Allgemeinverfügungen, äußert die Ansicht, die These von den Verkehrszeichen als Tatsachen müsse als gescheitert angesehen werden[94].

II. Die Ansicht von O.H. Schmitt, Bouska, Hans Schneider und Hohenester.

Der Meinung des 4. Strafsenats ist - soweit ersichtlich - bislang kein Gericht gefolgt; auch der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 24.2.1965 kann, da er die Entscheidung des Senats offensichtlich mißversteht, nicht als Bestätigung angesehen werden[95]. Bezeichnenderweise läßt neuestens das OLG Celle sogar offen, ob es sich bei den Verkehrszeichen um "Tatbestandsmerkmale oder um Allgemeinverfügungen" handelt[96]. Das OVG Koblenz, der VGH Baden-Württemberg, das BayerOblG haben die Ansicht des BGH ausdrücklich abgelehnt[97]. In der Literatur erfuhr der BGH Widerspruch von Penski, Hust, Fritz und Hoffmann[98]. Unkritisch dem BGH angeschlossen haben sich Martin und Krumme[99]. Dies bedeutet, daß sich der 4. Strafsenat zur Stützung seiner Thesen nur auf Äußerungen in der Literatur und hier auch nur auf vier Autoren berufen kann, nämlich auf O.H. Schmitt, Bouska, Hans Schneider und Hohenester.

Schmitt[100] führt als Begründung seiner Ansicht, daß durch Aufstellen von Verkehrszeichen keine Rechtsetzung erfolge, sondern ein tatsächlicher Zustand geschaffen werde, lediglich an, daß es gekünstelt anmute, in Verkehrszeichen Rechtsverordnungen zu sehen. Natürlicher Betrachtungsweise entspreche es vielmehr, sie als Zeichen zu betrachten, an deren Vorhandensein die StVO in § 3 Abs. 1 und in ihrer Anlage bestimmte Rechtsfolgen knüpfe. Daß eine mit einem Verkehrsverbot (Bild 11 Anl. StVO) belegte Straße nicht befahren werden dürfe, ergebe sich dann nicht daraus, daß die Straßenverkehrsbehörde eine Rechtsverordnung erlassen habe, sondern daraus, daß nach § 3 Abs. 1 StVO in Verbindung mit Abschnitt A I b Abs. 2 S. 3

Nr. 1 der Anlage das Befahren einer in solcher Weise gekennzeichneten Straße unzulässig sei.

Bouska[101] legt dar, daß Verkehrszeichen keine Verwaltungsakte sein können, weil der Kreis der von ihnen Betroffenen unbestimmt sei. Sie seien aber auch keine Rechtsverordnungen; denn diese seien dadurch charakterisiert, daß sie für jedermann verbindlich seien. § 3 Abs. 1 StVO mache jedoch deutlich, daß die Verkehrszeichen keine eigene Verbindlichkeit besäßen; erst § 3 Abs. 1 StVO mache sie verbindlich. Wären die Verkehrszeichen als Rechtsverordnungen aus sich heraus verbindlich, so bedürfe es des § 3 Abs.1 StVO nicht, er wäre überflüssig. Verkehrszeichen seien "Organisationsakte des Straßenverkehrs, die ohne eigenständige rechtliche Qualifikation tatsächliche Verhältnisse schaffen, an die die einschlägigen Rechtsnormen anknüpfen"[102].

Hohenester[103] und Hans Schneider[104] verzichten auf eine eigene Begründung. Hohenester schließt sich in der Sache ganz Schmitt und Bouska an. Wie auch Schneider stellt er die Schwierigkeiten dar, in die sowohl die Anhänger der "Rechtsverordnungstheorie" als auch die der "Verwaltungsaktstheorie" geraten. Diese machten es erforderlich, den Rahmen der Alternative Rechtsverordnung - Verwaltungsakt zu verlassen und die Verkehrszeichen in anderer Weise zu qualifizieren, nämlich als "Tatsachen ..., welche als Tatbestandsmerkmale die (schon in der StVO ausgesprochenen) Gebote und Verbote aktualisieren"[105]. Dabei sind die Ausführungen Schneiders dadurch gekennzeichnet, daß die von ihm angeführten Beispiele mit den Gebots- und Verbotszeichen der StVO nicht gleichgesetzt werden können. Der Sinngehalt der von Schneider als Parallelen angeführten Zeichen beschränkt sich - nach Schneiders eigener Darstellung -

darauf, vor Gefahren zu warnen und bestimmte Plätze zu kennzeichnen. Im Unterschied zu Gebots- und Verbotszeichen der StVO enthalten die von Schneider angeführten Zeichen des § 368 Nr. 9 StGB, der Seeschiffahrtsstraßenordnung, der Eisenbahnbau- und -betriebsordnung keine Gebote oder Verbote. Für sie ist Schneiders Ansicht, die Zeichen enthielten keinen eigenen Rechtsbefehl, vertretbar, nicht jedoch für die hier interessierenden Gebots- und Verbotszeichen der StVO[106)].

1. Die Ansicht Schmitts.

Daß - wie Schmitt meint - die Qualifizierung der Verkehrszeichen als Einrichtung eines tatsächlichen Zustandes der "natürlichen Betrachtungsweise" entspreche, wurde bereits oben bei der Kritik der Entscheidung des 4. Strafsenats in Zweifel gezogen. Deshalb muß hier nur zu seiner These Stellung genommen werden, der Rechtsbefehl zu einem bestimmten Verhalten im Verkehr ergebe sich nicht aus dem Verkehrszeichen selbst, sondern auch aus § 3 Abs. 1 StVO in Verbindung mit der einschlägigen Beschreibung des Zeichens in der Anlage. Diese Ansicht muß schon deshalb unrichtig sein, weil weder § 3 Abs. 1 StVO noch die Anlage ein bestimmtes Verhalten vorschreibt; das folgt für § 3 Abs. 1 StVO bereits aus seinem Wortlaut, der - prima facie - nur ein allgemeines Befolgungsgebot ausspricht und wegen seiner Allgemeinheit eine genauere Verhaltensanweisung voraussetzt[107)]. Ohne sie ist § 3 Abs. 1 StVO z.B. für den Richter nicht anwendbar. Diese genauere verbindliche Verhaltensanweisung ergibt sich aber auch nicht aus der Beschreibung eines Verkehrszeichens oder aus seiner Abbildung in der Anlage. Die Anlage erläutert, erklärt lediglich die Bedeutung der Verkehrszeichen,

der eigentliche Befehl geht von den Verkehrszeichen selbst aus. Das ergibt sich aus der Überlegung, daß sich die in der Anlage abgebildeten Verkehrszeichen auf eine unbestimmte Vielzahl von Straßenabschnitten beziehen und der Anlage nicht der Befehl entnommen werden kann, nach dem sich die Verkehrsteilnehmer an einem bestimmten Straßenabschnitt zu richten haben. Schmitt übersieht, daß nicht durch den Erlaß der StVO und ihrer Anlage der Straßenverkehr durch Verkehrszeichen geregelt worden ist, daß diese Regelung vielmehr erst durch das Aufstellen von Verkehrszeichen an bestimmten Straßenabschnitten erfolgt. Denn erst durch das Aufstellen der Verkehrszeichen sieht sich der Verkehrsteilnehmer einem Rechtsbefehl gegenüber, erst durch das Aufstellen der Verkehrszeichen ändert sich für ihn die Rechtslage. Die Behauptung, Verkehrszeichen machten bereits in der StVO enthaltene Rechtsbefehle lediglich örtlich kenntlich, widerspricht der Tatsache, daß Verkehrsteilnehmer an Verkehrszeichen, die in der StVO nur als Regelungs-Möglichkeiten enthalten sind, nicht aber am Straßenrand stehen, nicht gebunden sind. Würden Verkehrszeichen in der StVO enthaltene Rechtsbefehle lediglich örtlich kenntlich machen, so wäre überdies nicht einzusehen, warum man eine nach §§ 16 ff. GewO erteilte Genehmigung als Verwaltungsakt behandelt. Sie müßte folgerichtig als bloße Kenntlichmachung derjenigen Anlage bezeichnet werden, deren Betrieb durch die Genehmigung für zulässig erklärt wird. Ebenso müßte man den Entzug eines Führerscheins, den Widerruf einer Approbation lediglich als Kenntlichmachung der Person ansehen, die nicht mehr am Kraftfahrzeugverkehr teilnehmen oder den Arztberuf nicht mehr ausüben darf. Schließlich müßte man im Rahmen von § 361 Nr. 6c darauf verzichten, von "Rechtsverordnungen" zu sprechen; man dürfte vielmehr die dort vorgesehene Errichtung eines Sperrbezirks lediglich als örtliche Kenntlichmachung derjenigen öffentlichen Straßen und

Plätze betrachten, auf denen die Ausübung der Gewerbsunzucht verboten ist. Dies würde bedeuten, daß man auf eine Systematik der der Verwaltung zur Verfügung stehenden Handlungsformen überhaupt verzichtet.

2. Die Ansicht Bouskas.

Da Schmitts Ansicht nicht zu überzeugen vermag, ist hier nur noch auf das von Bouska der Systematik der StVO entnommene Argument einzugehen, § 3 Abs. 1 StVO sei überflüssig, wenn die Verkehrszeichen einen eigenen Rechtsbefehl aussprächen.

a) Bemerkenswert ist hier zunächst ein Widerspruch, der der Theorie vom Tatsachencharakter der Verkehrszeichen zwar allgemein zu eigen ist, nirgends aber so klar zum Ausdruck kommt wie bei Bouska. Er spricht zunächst davon, daß die Verkehrszeichen keine eigene Verbindlichkeit besäßen, sondern mit Verbindlichkeit erst durch § 3 Abs. 1 StVO ausgestattet würden. Wenige Sätze weiter jedoch bezeichnet er die Verkehrszeichen als "tatsächliche Verhältnisse". Dies ist miteinander unvereinbar, weil man "tatsächliche Verhältnisse" nicht mit Verbindlichkeit ausstatten kann. Sie bestehen entweder - und dann kann man sie nur hinnehmen oder ändern - oder sie bestehen nicht. Verbindlich sein kann nur eine Erscheinung, die über ihre äußerliche Existenz hinaus einen Sinngehalt besitzt; verbindlich sein kann nur eine Willenserklärung im weitesten Sinne. Da die Verkehrszeichen - wie oben bei der Kritik der Ansicht des 4. Strafsenats dargelegt wurde - ihre verkehrsregelnde Wirkung nicht durch ihr bloßes Vorhandensein erreichen, sondern hierin auf die Befolgung ihres über die bloße Existenz hinausreichenden

Sinngehaltes angewiesen sind, (d.h. nur kraft dieses für verbindlich erklärten Inhaltes den Verkehr zu regeln in der Lage sind,), muß man ihre Qualifikation als "tatsächliche Verhältnisse" als unzulänglich betrachten. Denn diese Qualifikation der Verkehrszeichen kann nicht erklären, woran bisher niemand gezweifelt hat: die Fähigkeit der Verkehrszeichen, verbindlich zu sein bzw. wenigstens durch andere Normen Verbindlichkeit zu erlangen.

b) Ist somit davon auszugehen, daß die Verkehrszeichen keinen tatsächlichen Zustand, keine tatsächlichen Verhältnisse schaffen, daß ihre Bedeutung vielmehr in demjenigen ihrer Elemente liegt, das über ihr tatsächliches Vorhandensein hinausgehend Wirkung erzeugt, so ist die Folgerung unausweichlich, daß es sich bei den Verkehrszeichen um Willenserklärungen handelt. Diese Kennzeichnung als Willenserklärung - sie besagt nichts über die nähere Einordnung der Verkehrszeichen in ein System der der Verwaltung zur Verfügung stehenden Handlungsformen - ist auch der Ansatzpunkt für die Beantwortung der von Bouska aufgeworfenen Frage nach dem Ursprung ihrer Verbindlichkeit.

Wenn das eben Gesagte richtig ist, ließe sich Bouskas These, die Verkehrszeichen erhielten ihre Verbindlichkeit durch § 3 Abs. 1 StVO, möglicherweise in der Abwandlung aufrecht : : erhalten, daß die Verkehrszeichen keine "tatsächlichen Verhältnisse" sind, sondern Willensakte, allerdings keine aus sich heraus verbindlichen. Diese Annahme setzt allerdings voraus, daß dieselbe Willensäußerung von verschiedenen Instanzen einmal formuliert, zum anderen für verbindlich erklärt werden kann. Denn daß diese beiden Schritte auf dem Weg zur Rechtsverbindlichkeit der Verkehrszeichen nach Ansicht Bouskas auseinanderfal-

len, ist offensichtlich: inhaltlich "formuliert" werden die den Straßenverkehr regelnden Willensakte durch die Straßenverkehrsbehörden, die die Verkehrszeichen aufstellen; Verbindlichkeit gewinnen sie jedoch nach Bouska durch § 3 Abs. 1 StVO, d.h. durch eine Rechtsverordnung des Bundesverkehrsministers.

Eine solche Trennung von Inhaltsfestlegung und Verbindlicherklärung ist in der deutschen Rechtstheorie zwar bekannt, jedoch nur als begriffliche Unterscheidung zweier Stadien des Zustandekommens eines Willensaktes. So wurde z.B. von der Staatsrechtslehre der konstitutionellen Monarchie (des Deutschen Reiches von 1871) für das Gesetzgebungsverfahren die Festlegung des Inhalts eines Gesetzes von der Erteilung des Gesetzesbefehls, d.h. von der Erklärung, daß der abschließend formulierte Text künftig als Gesetz verbindlich sein soll (Sanktion)[108], unterschieden. Diese Unterscheidung ist, wie Mallmann[109] gezeigt hat, von Bedeutung nicht nur für Gesetzgebungs-, sondern für alle Willensakte. Die Trennung, deren Rechtfertigung man im Deutschen Reich darin sah, daß die Kompetenz für die beiden Schritte bei verschiedenen Organen lag[110], hatte jedoch nicht zur Folge, daß die Ergebnisse der beiden Stadien des Gesetzgebungsverfahrens auch in unterschiedlichen Erscheinungsformen nach aussen zutage traten. Die Resultate des Gesetzgebungsverfahrens zeigten sich vielmehr als einheitliche Norm, die sowohl die Inhaltsfestlegung als auch die Sanktion in sich einschloß, d.h. das einheitliche vollständige Gesetz darstellte. Unbekannt ist der deutschen Gesetzgebungstheorie ein Phänomen, das Bouska - ohne diese Einmaligkeit zu bemerken - zu seiner Erklärung der rechtlichen Qualifikation der Verkehrszeichen benötigt, nämlich die (nicht nur begriffliche, sondern auch) äußerlich getrennte Festlegung von einerseits Inhalt und andererseits Geltungsanordnung der Verkehrszeichen durch zwei ganz verschiedene und

prinzipiell voneinander unabhängige Erscheinungsformen: Der Inhalt einer verkehrsregelnden Maßnahme wird in der Form der Verkehrszeichen durch die Straßenverkehrsbehörde festgelegt (§ 4 Abs. 1 StVO), ihre Verbindlicherklärung erfolgt im voraus und generell durch den Bundesverkehrsminister (§ 3 Abs. 1 StVO).

Außer der Einmaligkeit dieser auch äußerlichen Trennung von Inhaltsfestlegung und Sanktion eines Willensaktes spricht gegen die Ansicht Bouskas auch der Umstand, daß der Sanktionsbegriff des Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie heute als überholt angesehen werden muß. Er wurde in seiner Berechtigung immer in Frage gestellt und jedenfalls davon abhängig gemacht, daß den beiden unterschiedlichen Stadien der Inhaltsfestlegung und der Geltungsanordnung auch unterschiedliche Zuständigkeiten entsprachen. Ob dies zur Zeit des Deutschen Reiches von 1871 der Fall war, muß als bestritten angesehen werden[111]. Gesichert scheint jedenfalls, daß der Sanktionsbegriff heute aus der Zuordnung der einzelnen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens zu verschiedenen Kompetenzträgern seine Legitimation nicht ableiten kann. Es ist das Verdienst Mallmanns[112] nachgewiesen zu haben, daß im demokratischen Verfassungsstaat Inhaltsfestlegung und Geltungsanordnung durch die von der Verfassung dafür vorgesehenen Organe gemeinsam ausgesprochen werden, daß die Beteiligung etwa des Reichsrats der Weimarer Verfassung an der Gesetzgebung nicht auf die Inhaltsfestlegung beschränkt war, daß vielmehr auch er zur Sanktion des Gesetzes beitrug. Dem entsprechend geht auch die überwiegende Ansicht der Kommentatoren zum Grundgesetz trotz des Wortlauts von Art. 77 Abs.1 Satz 1 GG ("Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen".) davon aus, daß auch der Bundesrat entweder mit dem Beschluß, einer Gesetzesvorlage zuzustimmen, oder mit dem Unterlassen eines Einspruchs

sowohl an der Inhaltsfestlegung als auch an der Sanktion des Gesetzes mitwirkt. Denn erst nach der Entschließung des Bundesrates kann feststehen, was Gesetzesinhalt werden und was als Gesetz gelten soll[113].

Wenn an der Inhaltsfestlegung nach der für das Zustandekommen eines Gesetzes maßgebenden Verfahrensordnung, der Verfassung, mehrere Organe mit Entscheidungsgewalt beteiligt sind, dann sind diese Organe auch Sanktionsorgane. Denn Sanktionieren bedeutet nichts anderes als das entscheidende Wollen des Gesetzes als Gesetz[114]. Damit verflüchtigt sich die oben genannte, aus dem Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie übernommene begriffliche Unterscheidung von Inhaltsfestlegung und Sanktion weitgehend. In dem Prozeß, der das Gesetz entstehen läßt, bleiben dann von ihr lediglich psychologisch trennbare Elemente übrig. Diese Elemente oder Stufen haben jedoch - wie Mallmann richtig sagt - weiter für die Rechtstheorie und - wie die Fehlanalyse Bouskas zeigt - auch für die Rechtspraxis Bedeutung[115].

Für die Ansicht Bouskas, daß die Verkehrszeichen ihre Verbindlichkeit aus § 3 Abs. 1 StVO ableiten, bedeutet dies: Nicht nur die Einmaligkeit der äußerlichen Trennung von inhaltsfestlegender und für verbindlich erklärender Willensäußerung spricht gegen diese Ansicht; Bouska wird mit dieser Trennung auch der Entwicklung der "systematischen Lehre vom Weg der Gesetzgebung"[116] nicht gerecht. Wenn es richtig ist, daß die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren das mit Entscheidungsbefugnis ausgestattete Wollen des Gesetzesinhalts als Gesetz ist und daß sie allgemein das Wollen eines Willensaktes darstellt, dann erteilt auch die Straßenverkehrsbehörde, die ein Verkehrszeichen aufstellen läßt, diesem Ver-

kehrszeichen die Sanktion, erklärt sie es für verbindlich: denn es ist die Straßenverkehrsbehörde, die gemäß § 4 Abs. 1 StVO das Verkehrszeichen als Regelungsakt will, also den Inhalt der durch ein Verkehrszeichen zu treffenden Regelung festlegt - und zwar in der Regel in alleiniger Zuständigkeit.

c) Steht damit fest, daß die Straßenverkehrsbehörde ihren in Form eines Verkehrszeichens ausgedrückten Willen sanktioniert, d.h. seine Geltung als verbindlich anordnet, so kann angesichts des Wortlauts des § 3 Abs. 1 StVO die Frage nur noch dahin gehen, ob diese Sanktion allein steht oder ob neben der Straßenverkehrsbehörde auch der Bundesverkehrsminister das einzelne, am Straßenrand errichtete Verkehrszeichen sanktioniert. Anders, und zwar im Hinblick auf Bouskas Ansicht, formuliert: Beziehen die Verkehrszeichen ihre Verbindlichkeit allein aus der Sanktion durch die Straßenverkehrsbehörde, sind sie "per se" verbindlich oder ist darüber hinaus auch eine Sanktion durch § 3 Abs. 1 StVO möglich und notwendig?

Letzteres muß verneint werden. Würde man in § 3 Abs. 1 StVO eine Sanktion der durch die Straßenverkehrsbehörde in der Form von Verkehrszeichen erlassenen Willensakte sehen, so hieße das, daß auch solche Willensakte sanktioniert werden können, die inhaltlich noch nicht festliegen. Bei der Aufstellung von Verkehrszeichen wird der Inhalt der Regelung, d.h. das an einer bestimmten Stelle zu errichtende Verkehrszeichen (erst) von der Straßenverkehrsbehörde bestimmt; die Inhaltsbestimmung folgt also zeitlich der angeblichen Sanktion (durch § 3 Abs. 1 StVO) nach. An dieser Tatsache ist nicht

deshalb zu zweifeln, weil die Anlage zur StVO die der Straßenverkehrsbehörde zur Verfügung stehenden Verkehrszeichen abschließend aufzählt, beschreibt und ihren Inhalt erklärt. Hierin liegt keine inhaltliche Festlegung der einzelnen durch ein Verkehrszeichen an einer bestimmten Straßenstelle zu treffenden Regelung. Die Anlage zur StVO legt nur die der Straßenverkehrsbehörde zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, nicht die einzelne von ihr mittels eines Verkehrszeichens zu treffende Maßnahme inhaltlich fest. - Eine solche der Inhaltsfestlegung zeitlich vorangehende, notwendig pauschale Sanktion ist jedoch ein Widerspruch in sich selbst: als eigenen Willensakt wollen kann der Bundesverkehrsminister nur eine Maßnahme, deren Inhalt er kennt. Diese Voraussetzung wäre nur dann erfüllt, wenn er im Augenblick der Sanktion den Ort und das Zeichen kennte, das an diesem Ort den Verkehr regeln soll. Da dies gerade nicht der Fall ist, kann § 3 Abs. 1 StVO die Sanktion der von den Straßenverkehrsbehörden aufgestellten Verkehrszeichen nicht enthalten, ihre Verbindlichkeit nicht statuieren. Die Verkehrszeichen schöpfen ihre Verbindlichkeit somit nicht (auch) aus § 3 Abs. 1 StVO, sondern allein aus sich selbst, d.h. aus der Geltungsanordnung, die die Straßenverkehrsbehörde beim Aufstellen des Zeichens zusammen mit dessen Inhaltsbestimmung ausspricht.

d) Aus dem Ergebnis, daß die Verkehrszeichen ihre Verbindlichkeit nicht aus § 3 Abs. 1 StVO ableiten, sondern von der Straßenverkehrsbehörde mit dieser Verbindlichkeit ausgestattet werden, ergibt sich jedoch keineswegs die von Bouska behauptete Konsequenz, daß § 3 Abs. 1 StVO in jeder Hinsicht als überflüssig angesehen werden muß. Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, ist diese

Vorschrift überflüssig nur insoweit, als man aus ihrem Wortlaut die Verbindlichkeit der Verkehrszeichen, die Pflicht, den durch sie getroffenen Anordnungen Folge zu leisten, herauslesen will[117)118)]. Diese - scheinbare - Verbindlicherklärung der Verkehrszeichen ist aber nicht der ausschließliche Inhalt des § 3 Abs. 1 StVO. Diese Vorschrift hat zunächst auch die - mehr technische - Bedeutung eines Hinweises auf die Existenz einer Anlage zur StVO und darauf, daß dort Näheres über die Verkehrszeichen ausgeführt ist. Dieser Hinweis auf die Anlage ist der einzige sämtliche Verkehrszeichen umfassende, der sich im Textteil der StVO findet; alle anderen Hinweise (vgl. §§ 15, 16 StVO) beziehen sich nur auf bestimmte einzelne Verkehrszeichen. Außerdem und vor allem stellt der Satz "Die durch amtliche Verkehrszeichen ... getroffenen Anordnungen sind zu befolgen" eine Beschränkung der Befolgungspflicht dar - woher immer diese Pflicht abgeleitet werden mag - und zwar in dem Sinne, daß nur die in der Anlage abgebildeten und erklärten Verkehrszeichen befolgt werden müssen [119)] und auch diese nur dann, wenn ihre Aufstellung auf eine amtliche Anordnung zurückgeht. Dadurch wird ausgeschlossen, daß Nachbildungen von Verkehrszeichen, die von Privaten angefertigt und aufgestellt werden, mit der Befolgungspflicht derjenigen Verkehrszeichen ausgestattet sind, die den von der Straßenverkehrsbehörde aufgestellten Zeichen zukommt. Es kann also festgestellt werden, daß § 3 Abs. 1 StVO zwar nicht die für die Verkehrszeichen geltende Befolgungspflicht (als solche) konstituiert, wohl aber ihren Umfang festlegt.

Dieser Beschränkung der Befolgungspflicht der Verkehrsteilnehmer entspricht eine Begrenzung der in der Form von Verkehrszeichen den Behörden zur Verfügung stehenden Möglichkeiten. Die Strassenverkehrsbehörden können zur Regelung des Verkehrs nur die in der Anlage aufgeführten Verkehrszeichen verwenden und nicht selbständig neue Zeichen einführen. Dies bedeutet zugleich eine Beschränkung in formeller wie auch in materieller Hinsicht: die Straßenverkehrsbehörden sind nach dem Inhalt und nach der Form der von ihnen zu erlassenden Anordnungen an die Anlage der StVO gebunden, sie können von ihrer aus §§ 4 Abs. 1, 47 Abs. 1 StVO abgeleiteten Befugnis nur in dem Rahmen der Anlage Gebrauch machen. Diese Beschränkung ist sachlich notwendig, weil nur die durch sie garantierte Uniformität der einzelnen Maßnahmen den Verkehr wirksam regeln kann. Darüber hinaus ist sie möglicherweise auch rechtlich geboten. Sieht man nämlich die Verkehrszeichen als Rechtssätze an, dann kann sich u.a. die Frage stellen, ob die Ermächtigungsgrundlage für diese Rechtssätze, nämlich die §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO den Erfordernissen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügen müssen, eine Frage, für deren Beantwortung die genannte Beschränkung sicherlich eine Rolle spielt (vgl. unten S. 104 ff.). - Aber auch dann, wenn die Verkehrszeichen als Verwaltungsakte angesehen werden, erscheint die in § 3 Abs. 1 StVO mit der Verweisung auf die Anlage enthaltene Beschränkung von Bedeutung. In diesem Fall schränkt sie nämlich das ohne sie unbegrenzte Ermessen der Straßenverkehrsbehörden so ein, daß es rechtsstaatlichen Erfordernissen genügt.

All dies zeigt, daß § 3 Abs. 1 StVO, wenn man ihm die Funktion, den Verkehrszeichen Verbindlichkeitscharakter zu verleihen, abspricht, keinesfalls überflüssig wird, sondern nach wie vor Bedeutung behält. Damit ist auch das letzte Argument, mit dem Bouska und mit ihm der 4. Strafsenat des BGH den Tatsachencharakter der Verkehrszeichen zu belegen suchen, ausgeräumt.

III. Folgen der von dem 4. Strafsenat und den genannten Autoren vertretenen Ansicht.

Die Darstellung und Widerlegung der These, Verkehrszeichen seien Tatsachen (ohne eigenen Rechtsbefehlsgehalt) soll mit einem Hinweis auf zwei Konsequenzen abgeschlossen werden, die die Anhänger dieser These zu ziehen an sich gezwungen sind, die zu ziehen sie aber unterlassen.

1. Die Verkehrszeichen und die strafrechtliche Irrtumslehre.

Zunächst sei auf Unstimmigkeiten hingewiesen, die sich im Bereich der strafrechtlichen Irrtumslehre ergeben, wenn man der These des Bundesgerichtshofes folgt. Der 4. Strafsenat des BGH[120] selbst und mit ihm - soweit ersichtlich - alle Oberlandesgerichte[121][122] haben den Irrtum über die Bedeutung eines Verkehrszeichens stets als Verbotsirrtum[123] angesehen. Hält man sich jedoch an die Antwort, die der BGH auf die Frage nach der Rechtsnatur der Verkehrszeichen gibt, sieht man also in den Verkehrszeichen bloße Tatsachen ohne Rechtsbefehlsqualität, dann kann man den Irrtum über die Bedeutung eines Verkehrszeichens schon deshalb nicht als Verbotsirrtum ansehen, weil ein solcher Irrtum

dann nicht denkbar ist. Tatsachen haben keine aus ihnen selbst abzuleitende Bedeutung, für einen Irrtum über ihre Bedeutung fehlt es an jeder Grundlage. Jeder Irrtum über ein Verkehrszeichen, auch ein solcher, der sich auf die Gültigkeit oder den Geltungsbereich bezieht, ist nur als Tatbestandsirrtum möglich, wenn man der Ansicht des 4. Strafsenats folgt[124].

Dem kann nicht entgegengehalten werden, ein Irrtum über ein Verkehrszeichen sei gleichzeitig ein Irrtum über § 21 StVG (in der bis zum 31.12.1968 geltenden Fassung) und § 3 Abs. 1 StVO mit der Folge, daß ein Verbotsirrtum deshalb vorliege, weil ein Verkehrsteilnehmer sich über den Inhalt der in diesen Vorschriften enthaltenen Gebote täusche. In der Regel wird nämlich der Verkehrsteilnehmer sehr wohl wissen, daß er die Verkehrszeichen zu befolgen hat, er wird also von der Bedeutung der §§ 21 Abs. 1 StVG (in der bis zum 31.12.1968 geltenden Fassung) und 3 Abs. 1 StVO eine durchaus richtige Vorstellung haben. Fehlerhaft ist lediglich sein Verständnis des an der Straße stehenden Verkehrszeichens.

Einen Verbotsirrtum kann beim Irrtum über die Bedeutung eines Verkehrszeichens nur annehmen, wer den Verkehrszeichen einen Erklärungsinhalt zugesteht, wer die Ansicht billigt, daß sie sich nicht in ihrem physischen Vorhandensein erschöpfen, sondern darüber hinaus einen Sinngehalt besitzen und über diesen auf das Verhalten der Verkehrsteilnehmer einwirken wollen[125].

Festzuhalten ist deshalb, daß die Rechtsprechung des BGH und der Oberlandesgerichte zum Irrtum über die Bedeutung eines Verkehrszeichens im Widerspruch steht zu der Ansicht des BGH über die rechtliche Qualifikation der Verkehrszeichen.

2. Verkehrszeichen und Rechtsschutz.

In Schwierigkeiten geraten die Anhänger der These vom Tatsachencharakter der Verkehrszeichen vor allem bei der Frage, ob generell gegen das Aufstellen von Verkehrszeichen der Rechtsweg offen steht und wenn ja, welcher. Zwischen Bouska, Hohenester, Schmitt und Schneider bestehen in dieser Frage erhebliche Meinungsverschiedenheiten.

Schmitt untersucht diese Frage nicht eingehender, sondern erwähnt nur, daß sich die Antwort auf sie daraus ergeben müsse, daß das Aufstellen eines Verkehrszeichens durch die Straßenverkehrsbehörde als "schlicht hoheitliches Handeln" anzusehen sei[126]. Schneider hält grundsätzlich gegen Verkehrszeichen überhaupt keinen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz für gegeben und sieht dafür auch kein Bedürfnis[127]. Auch Bouska hält weder eine Feststellungs- noch eine Anfechtungs-, noch eine Normenkontrollklage nach § 47 VWGO für zulässig. Er sieht in dem Ausschluß aller von der Verwaltungsgerichtsordnung vorgesehenen Klagearten deshalb keine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG, weil die Vorschrift einen Rechtsweg nur dann eröffne, wenn ein Betroffener die Verletzung eigener Rechte geltend machen könne. Dies sei jedoch bei der Aufstellung von Verkehrszeichen nicht der

Fall. Da Verkehrszeichen als solche nicht verbindliche seien, gebe es auch keinen unmittelbar von ihnen Betroffenen. Weil der Rechtsweg zu den Gerichten somit auch durch Art. 19 Abs. 4 GG nicht eröffnet werde, könne die Fehlerhaftigkeit oder rechtswidrige Unterlassung einer Anordnung eines Verkehrszeichens nur im formlosen Verwaltungsverfahren durch Gegenvorstellung und Dienstaufsichtsbeschwerde geltend gemacht werden[128]. Hohenester hält die Anfechtungsklage für unzulässig, will entgegen Bouska und Schneider jedoch die Normenkontrollklage nach § 47 VwGO generell zulassen, allerdings in der Weise, daß Gegenstand dieser Kontrolle nicht das Verkehrszeichen selbst, sondern § 3 Abs. 1 StVO in Verbindung mit dem strittigen Verkehrszeichen sein soll[129].

Hohenester, Bouska und Schneider stimmen darin überein, daß abweichend hiervon der Verwaltungsrechtsweg gegen ein Verkehrszeichen gegeben sein müsse, wenn durch das Aufstellen eines Verkehrszeichens ein Einzelner, z.B. ein Anlieger der mit dem Verkehrszeichen belegten Straße nachhaltiger betroffen wird als andere Verkehrsteilnehmer. Hohenester und Bouska meinen, in diesem Falle (und nur in diesem) enthalte das Verkehrszeichen "als Komponente" (Bouska) einen Verwaltungsakt, gegen den alle von der Verwaltungsgerichtsordnung vorgesehenen Rechtsbehelfe zugelassen seien.

Ohne daß die im Hinblick auf Verkehrszeichen auftretenden Rechtsschutzfragen an dieser Stelle näher erörtert werden sollen, ist dem folgendes entgegenzuhalten:

a) Mit dem Hinweis Schmitts, der Rechtsschutz gegen Verkehrszeichen richte sich nach den Prozeß-

regeln, die bei sogenanntem schlicht hoheitlichen Handeln[130] der Verwaltung Anwendung fänden, ist nichts gewonnen. Ob eine hoheitliche Maßnahme der Verwaltung anfechtbar ist, richtet sich nicht nach Begriffen wie "schlicht hoheitliches Handeln", sondern allein nach der Verwaltungsgerichtsordnung und dem durch sie zur Verfügung gestellten Klagekatalog. Alle in den §§ 40 ff. VwGO geregelten Gestaltungs-, Leistungs- und Feststellungsklagen setzen jedoch voraus, daß der Kläger durch die angefochtene Maßnahme "in seinen Rechten verletzt" (§ 42 Abs. 2 VwGO) ist, "ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung"(§ 43 Abs.1 VwGO)hat, mit anderen Worten: Der Kläger muß durch die Maßnahme, gegen die er auf dem Klageweg vorgeht, "betroffen" sein. Von einem Verkehrszeichen kann nun aber niemand "betroffen" sein, wenn diese Zeichen - so Schmitt, (Schneider, Bouska und Hohenester) - keine eigene aus ihnen selbst abgeleitete Verbindlichkeit besitzen. Sind Verkehrszeichen lediglich Tatsachen, die anderweitig ausgesprochene Verhaltensbefehle (§ 3 Abs. 1 StVO) nur örtlich kenntlich machen, dann wird niemand durch sie unmittelbar betroffen. Dies bedeutet, daß auch Schmitt zu dem Ergebnis kommen würde, das Bouska und Schneider vertreten, daß es nämlich gegen Verkehrszeichen einen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz nicht gibt.

Während die beiden letztgenannten Autoren auch bei der Frage nach dem gegen Verkehrszeichen zur Verfügung stehenden Rechtsschutz konsequent an ihrer Ansicht über die Rechtsnatur der Verkehrszeichen festhalten, muß man Hohenester entgegenhalten, daß er seine Ansicht aufgibt, wenn sie sich in der Rechtsschutzfrage bewähren soll. Unter dem Eindruck,

daß irgendeine Art von verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz gegen Verkehrszeichen gewährt sein müsse, wird er sich nämlich untreu, wenn er die Normenkontrollklage nach § 47 VwGO für zulässig erklärt. Wie schon ausgeführt, setzt auch diese Klage voraus, daß der Kläger durch die der Kontrolle zu unterziehende Vorschrift einen Nachteil erlitten oder demnächst zu erwarten hat. Davon, daß Verkehrszeichen diese Wirkung haben können, kann nicht gesprochen werden, wenn sie lediglich von anderen Vorschriften ausgehende Verhaltensbefehle örtlich kenntlich machen. Darüber kann auch der von Hohenester versuchte Kunstgriff nicht hinwegtäuschen, zum Gegenstand der Normenkontrolle nicht das einzelne Verkehrszeichen zu machen, sondern das Verkehrszeichen in Verbindung mit § 3 Abs. 1 StVO der Kontrolle zu unterwerfen. Die hoheitliche Maßnahme, durch die ein Verkehrsteilnehmer sich belastet fühlen kann, ist nämlich nicht der Erlaß des § 3 Abs. 1 StVO, sondern allein das Aufstellen des Verkehrszeichens selbst. Abgesehen davon, daß § 3 StVO als Bundesrecht dem Verfahren nach § 47 VwGO nicht unterliegen kann, könnte nach diesem Verfahren aus dem angeführten Grund allein eine Überprüfung des Verkehrszeichens selbst in Betracht kommen. Dies scheint Hohenester auch erkannt zu haben; denn er spricht den Verkehrszeichen in einer späteren Äußerung [131] die Qualität eines "Teilrechtssatzes" zu.

b) Die Uneinigkeit der genannten Autoren bei der Beantwortung der Frage, ob die Verkehrszeichen dem Grundsatz nach verwaltungsgerichtlich überprüfbar sein sollen, findet ihre Fortsetzung in der Behandlung eines Sonderfalles, nämlich in der Frage, ob und wie solche Verkehrszeichen verwaltungsgerichtlich überprüft werden können, die sich gegen bestimmte Einzelpersonen (Anlieger) besonders nach-

teilig auswirken. Hier besteht bei Bouska, Schneider und Hohenester (Schmitt äußert sich nicht) Übereinstimmung darin, daß z.B. dem von einem Parkverbot besonders betroffenen Geschäftsinhaber einer Straße irgendeine verwaltungsgerichtliche Klageart zur Verfügung stehen muß. Umstritten ist jedoch, wie der Rechtsschutz gewährt werden soll. Während Bouska in diesen Verkehrszeichen "als Komponente" einen Verwaltungsakt enthalten sieht, darin bei Hohenester Gefolgschaft findet und deshalb sowohl die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage (§ 42 VwGO) als auch unter Umständen die Feststellungsklage (§ 43 VwGO) für zulässig hält, beschränkt sich Schneider darauf, die letztgenannte Klage für zulässig zu erklären. Er begründet dies damit, daß das Verkehrszeichen in Verbindung mit § 3 Abs. 1 StVO dem nachhaltiger betroffenen Anlieger gegenüber "die generelle Rechtslage zu einem konkreten Rechtsverhältnis im Sinne von § 43 VwGO verdichtet".

Die Frage, die sich im Hinblick auf die Behandlung dieses Sonderfalles stellt, ist die, wie ein Verkehrszeichen, welches zunächst und grundsätzlich als rein tatsächliche Erscheinung ohne Erklärungsinhalt und (erst recht) ohne eigene Rechtsqualität gewertet wurde, die Metamorphose zu einem Gebilde vollziehen kann, das sich an den einzelnen Anlieger unmittelbar zu wenden, ihm unmittelbar eine Verhaltensanweisung zu geben im Stande ist. Bouska erklärt nicht, wo die "Komponente" Verwaltungsakt herrührt, die in einem Verkehrszeichen - soweit es einen Anlieger nachhaltiger betrifft als andere Verkehrsteilnehmer - enthalten sei. Ebensowenig kann man in Schneiders Äußerung, das Verkehrszeichen "verdichte" zusammen mit dem Gehorsamsgebot des § 3 Abs. 1 StVO die allgemeine Rechtslage zu

einem konkreten Rechtsverhältnis, eine Begründung dafür sehen, daß eine Erscheinung, die zunächst über ihre bloße Existenz hinaus keinen Inhalt, keine über sich selbst hinausweisende Bedeutung verkörpert, sich einem Anlieger gegenüber einen Erklärungsinhalt, einen Verhaltensbefehl von rechtlicher Relevanz aneignet. Der einzige Unterschied zwischen einem Verkehrszeichen, das alle Verkehrsteilnehmer gleichermaßen belastet und einem solchen, das bestimmte Personen nachhaltiger trifft als andere, liegt in eben dieser verschiedenen Intensität seiner Wirkung. Inwiefern diese Verschiedenheit Einfluß auf die Rechtsnatur einer hoheitlichen Maßnahme hat, wird von Bouska und Schneider nicht erklärt und ist wohl auch unerklärbar. Man wird nicht umhin können, Bouska, Schneider und Hohenester vorzuhalten, daß sie allein um des Ergebnisses willen, nämlich um gegen Verkehrszeichen unter bestimmten Voraussetzungen Rechtsschutz gewähren zu können, eine Durchbrechung ihrer Konzeption der Rechtsnatur der Verkehrszeichen in Kauf nehmen.

Die These, Verkehrszeichen seien bloße Tatsachen ohne eigene Rechtsbefehlsqualität, führt also auch unter Rechtsschutzgesichtspunkten weder zu eindeutigen noch zu befriedigenden Ergebnissen. Es gibt deshalb keinen Grund, an ihr festzuhalten.

3. Abschnitt: Zur Alternative Rechtsverordnung - Verwaltungsakt.

Mit der Ablehnung der Ansicht, Verkehrszeichen mit Gebots- oder Verbotsinhalt seien Tatsachen ohne eigene Rechtsbefehlsqualität, ist die Zahl der Möglichkeiten, die die Diskussion über die Qualifizie-

rung der Verkehrszeichen hervorgebracht hat, wieder auf zwei reduziert: wir sehen uns wieder vor der Alternative, deren Zwang der 4. Strafsenat des Bundesgerichtshofs und die vorgenannten Autoren glaubten ausweichen zu können, nämlich vor der Frage, ob Verkehrszeichen Rechtsverordnungen oder Verwaltungsakte sind.

Die Frage der Abgrenzung von Rechtsverordnung und Verwaltungsakt ist in Hinsicht auf die Verkehrszeichen[132] identisch mit der Abgrenzung von allgemeinem Rechtssatz und Einzelakt. Diese allgemeinere Fassung der Frage zeigt sogleich, daß es sich nicht um ein Problem handelt, das sich allein für die Verkehrszeichen stellt. Daraus, daß diese Frage in den verschiedensten Teilgebieten des öffentlichen Rechts auftritt, ergibt sich ihre grundsätzliche Bedeutung[133]. Bekannt ist die durch § 10 BBauG beendete Diskussion um die Qualifizierung der Bebauungspläne. Die gleichen Qualifizierungsschwierigkeiten bestehen für bestimmte währungs- und konjunkturpolitische Maßnahmen der Bundesbank[134] und für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen[135]. Eine Variante dieser Frage ist der Problemkreis, der mit dem Stichwort "Maßnahmegesetze"[136] gekennzeichnet werden kann. Abgrenzungsschwierigkeiten zeigen sich ferner im EWG-Recht, wo die Unterscheidung von allgemeinen und individuellen Entscheidungen der Kommission problematisch ist[137]. Ebenso wie bei den Verkehrszeichen beruhen diese Schwierigkeiten auf der "hohen Technizität" des jeweiligen Regelungsgegenstandes, "der die Trennungslinie zwischen Gesetz und Rechtsverordnung einerseits und Verwaltungsakt andererseits" verwischt[138]. Gemeinsamkeiten ergeben sich ferner in der praktischen Bedeutung dieser Frage. Sie zeigen sich am deutlich-

sten im prozessualen Bereich: Die VwGO (§§ 40 ff., 42, 47) dekretiert unterschiedliche Klagemöglichkeiten, je nachdem ob es sich bei dem anzugreifenden Hoheitsakt um einen Verwaltungsakt oder um eine Rechtsverordnung handelt[139]. Den materiellen Hintergrund für diese prozessuale Frage bildet das Gewaltenteilungsprinzip, das seinen Niederschlag unter anderem auch in Art. 80 GG gefunden hat. Denn Voraussetzung für die grundsätzliche Durchführung dieses Prinzips ist die Existenz genereller, abstrakter Rechtssätze. Erst solche Normen ermöglichen die Eigenständigkeit der Exekutive und der Judikative sowie ihre gleichzeitige Bindung an das Gesetz[140].

In dem von der Alternative Rechtsverordnung - Verwaltungsakt abgesteckten Bereich bewegt sich der Streit um die Gültigkeit der Verkehrszeichen vornehmlich. Diejenige Ansicht, die Verkehrszeichen für Rechtsverordnungen hält, sieht sich vor die Frage gestellt, ob sich die Ermächtigungsgrundlagen zum Aufstellen von Verkehrszeichen an Art. 80 Abs. 1 GG messen lassen müssen. Diese Konfrontierung der §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO mit der Verfassung vermeiden diejenigen Autoren und Gerichte, die die Verkehrszeichen als Verwaltungsakte betrachten[141].

Hier sollen nun die einzelnen Argumente, die für oder gegen die Qualifizierung der Verkehrszeichen als Rechtsverordnungen oder als Verwaltungsakte sprechen, nicht näher dargestellt werden. Dieser Verzicht hat mehrere Gründe: Zunächst ist darauf zu verweisen, daß die in den letzten Jahren nicht zur Ruhe gekommene Diskussion um die Gültigkeit der Verkehrszeichen in erster Linie von dieser Ab-

grenzungsfrage gelebt hat und daß die beiden einzigen Abgrenzungskriterien (eine generelle, abstrakte Regelung, d.h. eine Regelung, die im Zeitpunkt ihres Erlasses unbestimmt viele Adressaten hat und unbestimmt viele Situationen betrifft, ist ein allgemeiner Rechtssatz und also im Falle der Verkehrszeichen eine Rechtsverordnung; eine individuelle, konkrete Regelung, d.h. eine Regelung, die im Zeitpunkt ihres Erlasses nur einen (oder mehrere) bestimmte(n) Adressaten[142)] hat und nur eine bestimmte Situation betrifft, ist ein Einzelakt und also im Falle der Verkehrszeichen ein Verwaltungsakt; sie wird Allgemeinverfügung genannt, wenn der Kreis der Adressaten im Zeitpunkt des Erlasses zwar nicht nach genau genannten und bekannten Personen bestimmt ist, wenn dieser Kreis jedoch bestimmbar ist) schon fast unüberschaubar oft auf ihre Tragfähigkeit hin geprüft und auf die Verkehrszeichen angewandt worden sind[143)]. Die grundsätzliche Seite der Frage hat durch Volkmar[144)] eine an Gründlichkeit kaum zu übertreffende Bearbeitung erfahren. Die Argumente von sekundärem Rang, die Rechtsprechung und Literatur für und gegen die Qualifikation der Verkehrszeichen als Rechtsverordnungen und Verwaltungsakte vorgetragen haben, sind in den Dissertationen zum Thema "Rechtsnatur der Verkehrszeichen" zumindest angeführt[145)]. Eine neuerliche Aufnahme dieser Diskussion könnte also im wesentlichen nur wiederholenden Wert haben.

Ausschlaggebend dafür, daß diese Wiederholung hier nicht versucht wird, ist jedoch, daß es für das Ergebnis der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Rechtsgrundlagen der Verkehrszeichen auf die Beantwortung der genannten Abgrenzungsfrage nicht ankommt. Den Nachweis, daß das Ergebnis einer verfassungsrechtlichen Würdigung der §§ 4 Abs. 1 und 4,

47 Abs. 1 StVO unabhängig ist von der Qualifizierung der Verkehrszeichen als Rechtsverordnungen oder als Verwaltungsakte, gelten die beiden folgenden Abschnitte dieser Arbeit. Im ersten wird unterstellt, daß die Verkehrszeichen Rechtsverordnungen, im zweiten, daß sie Verwaltungsakte sind.

2. Teil

Die verfassungsrechtliche Beurteilung des § 6 Abs. 1 StVG und der §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO.

1. Abschnitt: Die Verkehrszeichen als Rechtsverordnungen.

I. Die Anwendbarkeit des Art. 80 Abs. 1 GG.

Geht man davon aus, daß Verkehrszeichen Rechtsverordnungen sind, scheint nichts im Wege zu stehen, in den nächsten Abschnitt der Untersuchung, nämlich in die Prüfung der verfassungsrechtlichen Frage einzutreten, ob die Verkehrszeichen als Rechtsverordnungen samt ihren Ermächtigungsgrundlagen in Einklang mit Art. 80 Abs. 1 GG stehen. Indessen, die sofortige Inangriffnahme dieser nächsten Aufgabe würde über wichtige Bedenken hinweggehen, die gegen die Anwendbarkeit des Art. 80 Abs. 1 GG auf die Verkehrszeichen erhoben worden sind.

1. Die Ansicht des OLG Stuttgart.

Das OLG Stuttgart hat die Anwendbarkeit von Art. 80 GG verneint, weil die Rechtsverordnungen "Verkehrszeichen" sich in mehrfacher Hinsicht von den klassischen Rechtsverordnungen unterscheiden: Nach Ansicht des Gerichts leben die Verkehrszeichen nicht aus sich heraus, sondern verweisen als Zeichen auf bestimmte Verkehrsregeln, die ihrem Inhalt nach in der StVO allgemein festgelegt sind.

Sie seien der Auslegung nur beschränkt zugänglich. Für sie gelte der sogenannte "Sichtbarkeitsgrundsatz" mit der Folge, daß nur diejenigen Zeichen (als Rechtsverordnungen) zu beachten seien, die der "durchschnittliche Verkehrsteilnehmer" leicht erblicken könne. Die Verkehrszeichen würden im Gegensatz zu anderen Rechtsverordnungen nicht in Gesetz- und Verordnungsblättern verkündet; sie setzten Recht nur an bestimmten, eng begrenzten Straßenstellen. Die Angabe der gesetzlichen Ermächtigung auf den Zeichen wäre verwirrend und sinnlos. Außerdem lägen die Verkehrszeichen, jedes für sich gesehen, in ihrem Bedeutungsgehalt unter dem, was der Verfassungsgesetzgeber an sich dem (einfachen) Gesetzgeber vorbehalten und nur unter eng begrenzten Kautelen an andere Organe übertragen wissen wollte. Der Grundgedanke des Verfassungsgebers, die Gesetzgebung in den Händen des Parlaments zu lassen, sei bei Verkehrszeichen nicht berührt. Bei Erlaß des Grundgesetzes habe das Straßenverkehrsrecht seit langem Verkehrszeichen gekannt. Nicht im Zusammenhang mit Art. 80, sondern (erst) durch Art. 19 Abs. 4 GG habe die Problematik um die Verkehrszeichen aktuelle Bedeutung gewonnen. "Es ist schlechthin nicht anzunehmen, daß der Verfassungsgeber auch für diesen Bereich eine ausdrückliche Ermächtigung zur Subdelegation in einem formellen Gesetz, die Verlautbarung in Verordnungsblättern und die Bezugnahme auf die Rechtsquelle verlangen wollte[146]." Die Anordnungen, von denen § 4 StVO spreche, seien somit keine Rechtsverordnungen i.S. des Art. 80 GG.

Eine kritische Beurteilung dieser Argumente kann zunächst auf das zurückgreifen, was oben[147] über

den Charakter der Verkehrszeichen als bloße Hinweise auf die Straßenverkehrsordnung und über ihre Auslegungsfähigkeit gesagt worden ist. Sowohl die Behauptung des OLG Stuttgart, die Verkehrszeichen lebten nicht aus sich selbst heraus, sie stellten vielmehr Hinweise auf die StVO dar, als auch die These von der beschränkten Auslegungsfähigkeit der Verkehrszeichen dürfen für uns seit diesen Ausführungen als widerlegt gelten. Einzugehen ist jedoch auf das Argument des Gerichts, die Verkehrszeichen unterschieden sich von anderen Rechtsverordnungen dadurch, daß sie nicht in Gesetz- und Verordnungsblättern verkündet würden, daß für sie der "Sichtbarkeitsgrundsatz" in Abwandlung der bei der Verkündung von Gesetzen und sonstigen Rechtsverordnungen herangezogenen Fiktion des Zugangs des Gesetz- oder Verordnungsblattes und der Kenntnisnahme des Inhalts durch den Bürger[148] gelte. - Daß die Verkehrszeichen in diesen Punkten Besonderheiten aufweisen, ist in der Tat unverkennbar; das betont auch das BayObLG, wenn es wiederholt die Verkehrszeichen als Rechtsverordnungen "besonderer Art" bezeichnet[149]. Anders als das OLG Stuttgart erkennt jedoch das BayObLG genauer - oder spricht genauer aus -, worin diese Besonderheiten begründet sind. Sie gehen darauf zurück, daß die Verkehrszeichen Zeichen und keine in Buchstabenschrift ausformulierten Rechtssätze sind. Dieser Umstand, der sich durch den Umfang und die Geschwindigkeit des heutigen Verkehrs rechtfertigt, ist die Ursache für alle (vom OLG Stuttgart genannten) Besonderheiten, die Verkehrszeichen gegenüber sonstigen Rechtsverordnungen aufweisen: Weil die Verkehrszeichen als Rechtsverordnungen durch Zeichen verkörpert werden, gilt für sie der Sichtbarkeitsgrundsatz. Weil für sie der Sichtbar-

keitsgrundsatz gilt, entfalten die Verkehrszeichen ihre Wirkung nur an "eng zu umgrenzenden Straßenstellen". Sichtbarkeitsgrundsatz und die Geltungen nur an eng begrenzten Straßenstellen lassen ein "Inkraftsetzen" der Verkehrszeichen durch Verkündung in Gesetz- und Verordnungsblättern unzweckmäßig erscheinen; deswegen hat die StVO das Ingeltungsetzen dieser Rechtssätze in anderer Weise geregelt (vgl. § 4 Abs. 4 StVO). Weil sie Zeichen seien und ansonsten keine anderen Zeichen mit Gebots- oder Verbotsinhalt im Straßenverkehr eine Rolle spielen, ist die Angabe der Ermächtigungsgrundlage, wie das OLG Stuttgart meint, sinnlos und verwirrend. Es wäre allerdings in diesem Zusammenhang noch zu prüfen, ob Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG auch für die erst in Satz 4 geregelte Subdelegation Geltung beanspruchen kann[150]; und es wäre vor allem auch zu bedenken, ob nicht die charakteristische Form der Verkehrszeichen zusammen mit der bereits erwähnten Einmaligkeit von Zeichen im Straßenverkehr überhaupt das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 hinreichend erfüllen. In unserem Zusammenhang indessen sei diese Frage nur gestellt, um darzulegen, daß alle Besonderheiten der den Verkehr regelnden Rechtsverordnungen auf ihre Verkörperung in der Zeichenform zurückgehen.

Hat man die Argumente des OLG Stuttgart auf diesen Kern reduziert, dann sieht man sich der Frage gegenüber, ob die den Verkehr regelnden Rechtsverordnungen deshalb andere Rechtsverordnungen sind, weil sie sich als Zeichen darstellen. Stellt man die Frage in dieser Weise, dann ist die verneinende Antwort sicher, weil die gegenteilige bedeuten würde, daß eine erfindungsreiche Exekutive Art. 80 Abs. 1 GG beliebig unterlaufen könnte[151].

Dies ist allerdings erst die Antwort auf die formale Seite der Frage. Ihren materiellen Aspekt sieht auch das OLG Stuttgart, indem es behauptet, daß das einzelne Verkehrszeichen vom Verfassungsgeber her betrachtet von nur geringer Bedeutung und deshalb der Grundgedanke des Art. 80 Abs. 1 GG von den Verkehrszeichen nicht berührt sei.

Der Vermutung des OLG Stuttgart, daß "der Verfassungsgeber auch für diesen Bereich eine ausdrückliche Ermächtigung zur Subdelegation" nicht für notwendig hielt, läßt sich die gegenteilige Vermutung entgegenhalten: Wenn der Verfassungsgeber in Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG die Voraussetzungen einer Subdelegation geregelt hat, kann man davon ausgehen, daß er sich Anschauungsmaterial darüber verschafft hatte, was Gegenstand einer auf Grund einer subdelegierten Ermächtigung erlassenen Regelung sein werde. Ist diese Annahme richtig, dann wird man davon ausgehen dürfen, daß der Verfassungsgeber wußte, daß solche Regelungen sehr oft Detailfragen betreffen, die sich von dem Bedeutungsgehalt der Verkehrszeichen, wie immer man ihn einschätzt, nicht unterscheiden.

Nun ist es allerdings leicht, jeder Vermutung eine Gegenvermutung entgegenzusetzen. Wichtiger als dieses ist deshalb ein vom OLG Stuttgart herausgeforderter methodischer Einwand, nämlich der, daß das Gericht seine Argumentation vorwiegend an dem Willen des Verfassungsgebers ausgerichtet und auf ihn gestützt hat. Das Gericht führt zwar zunächst aus, daß es für die Auslegung des Art. 80 GG auf dessen Wortlaut ankomme. "Doch ist dabei zu berücksichtigen, was der Verfassungsgeber wirklich wollte." Die These, daß er (Verkehrs-)Zeichen nicht am Maß des Art. 80 Abs. 1 ge-

messen sehen wollte, begründet das Gericht damit, daß das Problem "Verkehrszeichen" 1949 noch kein Problem gewesen, sondern erst nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes mit der generellen Eröffnung des Rechtswegs durch Art. 19 Abs. 4 GG aufgetreten sei. Implicite ist damit gesagt: Art. 80 Abs. 1 GG findet auf Verkehrszeichen keine Anwendung, weil der Verfassungsgeber diese Art von Rechtsverordnungen nicht vor Augen hatte, als er Art. 80 Abs. 1 GG schuf.

Dies zeigt, daß das OLG Stuttgart mit dem Abstellen auf den Willen des Verfassungsgebers sich stark auf eine subjektiv-historische Methode der Verfassungsinterpretation verläßt. Es muß sich deshalb entgegnen lassen, daß nicht diese auf den Willen des Verfassungsgebers, d.h. auf den Zeitpunkt der Ausarbeitung der Verfassung abstellende Methode, daß vielmehr die objektive Methode der Verfassungsinterpretation sich heute weitgehend durchgesetzt hat[152]. Und selbst wenn man hieran zweifelt, wenn man die objektive Interpretation als ausschließliche Methode für unangemessen oder gar für falsch hält [153], so läßt sich doch jedenfalls sagen, daß das Abstellen auf einen lediglich hypothetischen Willen, d.h. einen Willen, der in keiner Weise (z.B. in Beratungen und Protokollen des Parlamentarischen Rates) zum Ausdruck gekommen ist, ein zu unsicherer Boden für das von dem Gericht gefundene Ergebnis ist. Da der Verfassungsgeber, wie das OLG Stuttgart selbst sagt,keine Vorstellung von den sich aus Art.80 Abs.1 GG für Verkehrszeichen ergebenden Problemen hatte, kann man lediglich feststellen, daß die subjektiv-historische Auslegungsmethode für die Frage, ob die Verkehrszeichen an Art. 80 Abs. 1 GG gemessen

werden können, unergiebig ist. Man kann dem Verfassungsgeber jedoch nicht unterstellen, daß er die Verkehrszeichen für Erscheinungen gehalten habe, die mit Art. 80 Abs. 1 GG von vornherein nichts zu tun haben sollen.

Eingegangen werden soll auch auf das teleologische Element der Argumentation des OLG Stuttgart. Zwar wird auch dieses Element auf den Willen des Verfassungsgebers projiziert, doch behält es seine Berechtigung auch dann, wenn man hiervon einmal absieht. Die Frage ist deshalb die, ob der Grundgedanke des Art. 80 Abs. 1 GG, d.h. sein Sinn und Zweck von den Verkehrszeichen - wie das OLG Stuttgart behauptet - nicht berührt wird, weil ein Verkehrszeichen seinem Bedeutungsgehalt nach unterhalb dessen liegt, was der Verfassungsgeber dem Gesetzgeber vorbehalten und nur unter den in Art. 80 Abs. 1 GG genannten Voraussetzungen an andere Organe übertragen wissen wollte[154]. Die Zweifel, die hiergegen angemeldet werden müssen, richten sich darauf, daß das Gericht den Bedeutungsgehalt eines einzelnen Verkehrszeichens gegen den Zweck des Art. 80 Abs. 1 GG abwägt. Bei diesem Abstellen auf das einzelne Verkehrszeichen wird übergangen, daß die Straßenverkehrsbehörden nicht ein einzelnes Verkehrszeichen, daß sie vielmehr eine ganze Serie von Verkehrszeichen aufzustellen ermächtigt sind. Dementsprechend erstreckt sich die Kompetenz dieser Behörden darauf, ein ganzes System von aufeinander abgestimmten Geboten und Verboten aufzustellen und somit in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich eine Rechtsordnung auf einem Teilgebiet, die Verkehrsrechtsordnung eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt, zu errichten, zu ergänzen und zu ändern. So gesehen nimmt sich die Bedeutung der Verkehrszeichen wohl schon etwas anders aus.

Bleibt man aber dabei, die Bedeutung nur eines einzelnen Verkehrszeichens abzuschätzen, so ist das Ergebnis durchaus nicht so eindeutig, wie das OLG Stuttgart vorgibt; das kann hier allerdings nur kurz skizziert werden:

Das einzelne Verkehrszeichen - als Beispiel sei ein Vorfahrtszeichen (Bild 30 der Anlage) gewählt - schützt täglich eine Großzahl von Verkehrsteilnehmern vor Personen- und Sachschäden. Es ist, wenn es als Schutzvorschrift versagt hat, eine maßgebliche Rechtsquelle für die Entscheidung der Frage, ob und von wem ein Unfall schuldhaft verursacht worden ist. Es ist schließlich der Tatbestand, der in Verbindung mit § 21 StVG in der bis zum 1.1. 1969 geltenden Fassung den Urteilen des Strafgerichts und in Verbindung mit §§ 823 ff. BGB, 7 ff. StVG den Entscheidungen der Zivilgerichte zugrunde liegt. Für seine Sichtbarkeit, seinen Zustand, seinen Geltungsbereich interessieren sich die an einem Unfall Beteiligten, die mit einem Unfall befaßten Gerichte, nicht zuletzt die Versicherungsgesellschaften. Ist angesichts dieser Bedeutung eines einzelnen Verkehrszeichens die Frage zu gewagt, ob es überhaupt einen Rechtssatz gibt, der an einem einzigen Tag häufiger aktualisiert wird, als ein einzelnes Vorfahrtszeichen? Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß das OLG Stuttgart die Bedeutung des einzelnen Verkehrszeichens deshalb gering veranschlagt, weil es so viele Verkehrszeichen gibt. Mit dieser Beurteilung wird man ihm jedoch nicht gerecht[155].

Die Vermutung des OLG Stuttgart, der Verfassungsgeber habe für diesen Bereich eine Art. 80 GG entsprechende Ermächtigung der Straßenverkehrsbehörden nicht verlangen wollen, erscheint deshalb nicht als ohne weiteres gerechtfertigt. Gegen diese Vermutung spricht außerdem die Beobachtung, daß der (einfache) Gesetzgeber den Verfassungsgeber - zu-

mindest auf dem Gebiet des Verkehrsrechts offensichtlich anders verstanden hat als das OLG Stuttgart. Es fällt nämlich auf, daß alle als Vergleich naheliegenden Verkehrsgesetze sich an Art. 80 Abs.1 GG orientiert haben.

Das allgemeine Eisenbahngesetz sieht in § 3 Abs.1 eine Ermächtigung an die Bundesregierung, in § 3 Abs. 2 eine Subdelegationsbefugnis vor, mit der der Bundesregierung die ihr erteilte Ermächtigung auf den Bundesverkehrsminister weiter zu übertragen gestattet wird. Auf Grund dieser Unterermächtigung hat der Bundesverkehrsminister z.B. die Eisenbahnbau- und Betriebsordnung erlassen, eine von technischen Details beherrschte Regelung, in der auch von der Bedeutung der Eisenbahnverkehrszeichen gehandelt ist (vgl. § 21)[156].

Das Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschiffahrt sieht in § 3 Abs. 1 eine Ermächtigung des Bundesverkehrsministers und in § 3 Abs. 3 eine Subdelegationsbefugnis vor, mit der er die ihm erteilte Ermächtigung auf die Wasser- und Schiffahrtsdirektionen weiterübertragen kann. Auf Grund dieser Befugnis zur Unterermächtigung regeln diese Behörden z.B. die Frage, wodurch entsprechende Zeichen das generelle Verbot, Wasserski zu fahren, aufgehoben werden kann[157].

Das Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschiffahrt enthält in § 9 Abs. 1 eine Ermächtigung an den Bundesverkehrsminister zum Erlaß von Rechtsverordnungen, die der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs dienen. In § 9 Abs. 6 wird der Bundesverkehrsminister ermächtigt, einen Teil

seiner Rechtsetzungskompetenz auf die Wasser- und Schiffahrtsdirektionen weiter zu übertragen. Auf dieser Subdelegationsbefugnis beruht heute die durch § 5 Abs. 2 und 3 Seeschiffahrtsstraßenordnung vorgenommene Unterermächtigung[158].

Das Luftverkehrsgesetz erteilt dem Bundesverkehrsminister in § 32 Abs. 1 eine Ermächtigung, Rechtsverordnungen zu erlassen und gestattet ihm in § 32 Abs. 3 Satz 3, die Regelung der Durchführung bestimmter "technischer Einzelheiten" auf nachgeordnete Stellen weiter zu übertragen. Als Ermächtigungsempfänger kommen hier das Luftfahrtbundesamt und die Bundesanstalt für Flugsicherung in Frage[159].

Insbesondere dieses letzte Gesetz über den Luftverkehr ist eine gute Parallele zum Straßenverkehrsgesetz. Denn beide sind erstmals in der Zeit vor dem Grundgesetz verkündet worden (das Luftverkehrsgesetz 1922). Während jedoch in das Luftverkehrsgesetz 1958[160] erstmals wenigstens eine enge Subdelegationsbefugnis eingefügt wurde, ist dies im Straßenverkehrsgesetz bis heute nicht geschehen[161]. Durch eine weitere Änderung[162] ist diese erste - enge - Subdelegationsbefugnis jedoch auf Verkehrsregelungen im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 LVG ausgedehnt worden; dabei spielten u.a. "die geänderten, ... staatsrechtlichen Verhältnisse"[163] eine Rolle.

In Anbetracht dieser offensichtlich an Art. 80 orientierten Praxis des Gesetzgebers auf dem Gebiet des Verkehrsrechts verliert die These des OLG Stuttgart, die Verkehrszeichen seien zu unbedeutend, als daß man sie dem Maßstab des Art. 80 Abs. 1 GG unterwerfen könne, weiter erheblich an Überzeugungskraft.

Schließlich sei noch gegen das OLG Stuttgart in begrifflicher Hinsicht eingewandt, daß dem deutschen Staatsrecht die Unterscheidung von klassischen und nicht klassischen Rechtsverordnungen unbekannt ist. Nirgends findet sich ein positiv-rechtlicher Anhaltspunkt für die Berechtigung dieser Differenzierung. Weder das Grundgesetz noch die Weimarer Reichsverfassung kennen diese Unterscheidung. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht verschiedentlich Ausführungen gemacht, die gegen die genannte Differenzierung sprechen. So hat es die Einteilung von Ermächtigungsnormen nach ihrer Bedeutung für das Lebensgefüge der Allgemeinheit für unangemessen erklärt[164]. Daraus läßt sich folgern, daß auch die Rechtssätze, die auf Grund der Ermächtigungsnormen erlassen werden, nicht nach dem Kriterium "der Bedeutung" unterschieden werden können[165]. Dementsprechend findet die Ansicht des OLG Stuttgart bis auf zwei Ausnahmen[166] in der Rechtsprechung[167] und Literatur keine Unterstützung[168]. Ihr kann nicht gefolgt werden.

2. § 6 Abs. 1 StVG, §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO als Recht aus der Zeit nach dem Zusammentritt des Bundestages.

Die Frage nach der Relevanz des Art. 80 Abs.1 GG für die als Rechtsnormen qualifizierten Verkehrszeichen ist damit noch nicht abschließend beantwortet. Nach der Feststellung, daß Verkehrszeichen Rechtsverordnungen in dem von Art. 80 Abs.1 GG gemeinten Sinne sind, hängt die Anwendbarkeit dieser Vorschrift weiter davon ab, ob die Ermächti-

gungsgrundlagen, auf die die Straßenverkehrsbehörden sich beim Aufstellen von Verkehrszeichen stützen, nach Art. 80 Abs. 1 GG beurteilt werden dürfen.

Daß nicht alle heute existenten Ermächtigungsnormen an Art. 80 Abs. 1 GG gemessen werden können, ergibt sich aus Art. 129 GG. Aus dieser Bestimmung folgt, daß Art. 80 Abs. 1 GG Maßstab nur für diejenigen Ermächtigungsnormen sein kann, die nach dem Zusammentritt des Bundestages (Art. 123 Abs. 1 GG) als Bundesrecht in Geltung gesetzt worden sind[169]. Vor diesem Zeitpunkt in Kraft getretene Ermächtigungen erfahren durch das Grundgesetz eine großzügigere Behandlung (Art. 129 Abs. 3 GG). Deshalb ist hier danach zu fragen, ob § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG und §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO - die Ermächtigungsgrundlagen der Straßenverkehrsbehörden zum Aufstellen von Verkehrszeichen - Recht aus der Zeit nach dem Zusammentritt des Bundestages sind. Dies ist dann der Fall, wenn die beiden Vorschriften nach diesem gemäß Art. 123 Abs. 1 GG entscheidenden Zeitpunkt Geltung erlangt haben.

Die Beantwortung dieser Frage hat davon auszugehen, daß das Straßenverkehrsgesetz unter dem Namen "Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen"[170] bereits 1909 in Geltung trat. Seine heutige Bezeichnung erhielt es durch das "Gesetz zur Sicherung des Straßenverkehrs"[171], das den Bundesverkehrsminister in Art. 8 ermächtigte, das Kraftfahrzeugverkehrsgesetz mit neuem Namen und neuem Datum bekannt zu machen. Das Straßenverkehrssicherungsgesetz hat den hier interessierenden § 6 Abs. 1 StVG erheblich umgestaltet und neu gefaßt[172]. Die Vorschrift wurde ferner durch Gesetz vom 16.7.1957[173] geändert und durch Gesetz vom 26.11.1964[174] ergänzt. Diese

seit 1952 erfolgten Änderungen und die Neubekanntmachung lassen keinen Raum für die Annahme, § 6 des früheren Kraftfahrzeugverkehrsgesetzes gelte heute noch unter der Bezeichnung "§ 6 StVG" weiter. § 6 StVG muß deshalb als Recht aus der Zeit nach dem Zusammentritt des Bundestages angesehen werden[175].

Damit, daß die Ermächtigungsgrundlage des § 6 StVG als sogenanntes nachkonstitutionelles Recht an Art. 80 Abs. 1 GG gemessen werden muß, ist allerdings noch nicht gesagt, daß auch §§ 4 und 47 StVO als Vorschriften, die auf § 6 StVG beruhen, ebenfalls nachkonstitutionelles Recht sind und deshalb gleichfalls einer an Art. 80 Abs. 1 GG orientierten Prüfung standhalten müssen. Denn grundsätzlich[176] werden Normen, deren Ermächtigungsgrundlage geändert wird oder nachträglich gar in Gänze entfällt, hiervon nicht berührt[177]. Dies bedeutet, daß auch §§ 4 und 47 StVO als - auf der Grundlage des alten § 6 Kraftfahrzeugverkehrsgesetz - vor 1949 erlassenes Recht angesehen werden sollen, solange nur die Neufassung und der Neuerlaß des § 6 StVG zur Erörterung stehen.

Indessen ist auch § 4 StVO nicht so erhalten geblieben, wie er auf Grund des alten § 6 Kraftfahrzeugverkehrsgesetzes ergangen war. Auch diese Vorschrift ist vielmehr in der Zeit nach dem Zusammentritt des Bundestages mehrfach geändert worden. Zuerst ist dies durch die Verordnung vom 24. 8. 1953[178] geschehen. Diese Änderung erweiterte den alten § 4 durch Einschiebung neuer Absätze erheblich. Erst durch diese Erweiterung wurde der frühere zweite Satz des ersten Absatzes zum heutigen Absatz 4. Alle Sätze, die heute zwischen dem ersten

und dem letzten Satz des § 4 StVO stehen, sind neu eingefügt worden. Eine weitere Änderung erfuhr § 4 durch die Verordnung vom 14.3.1956, auf Grund deren die ganze StVO auch neu bekannt gemacht wurde[179]. Bei allen diesen Änderungen blieb zwar der hier wichtige Satz 1 des § 4 im wesentlichen unverändert - aus "Verkehrspolizeibehörden" wurden "Straßenverkehrsbehörden", "durch polizeiliche Anordnungen" wurde gestrichen -; doch zwingen die erwähnten Änderungen und die Neubekanntmachung zu dem Schluß, daß § 4 StVO eine nach dem Zusammentritt des Bundestages neu erlassene Vorschrift ist[180][181].

Das gleiche gilt auch für § 47 Abs.1 StVO. Diese Vorschrift ist nach dem ersten Zusammentritt des Bundestags zweimal geändert worden. Die Fassung, in der sie 1937 erlassen worden war [182], wurde 1953 [183] entsprechend der Änderung der staatsrechtlichen Verhältnisse [184] geändert. 1956 wurde das Weisungs- und Selbsteintrittsrecht der obersten Landesbehörden in § 47 Abs.1 StVO eingefügt und auch diese Vorschrift neu bekannt gemacht [185]. § 47 Abs.1 StVO ist deshalb ebenso wie § 4 StVO als Recht aus der Zeit nach dem Zusammentritt des Bundestages anzusehen.

Das ergibt sich schließlich auch aus Art. 123 ff., 129 GG. Diese Vorschriften wollen entsprechend der Überschrift des 11. Abschnittes des Grundgesetzes, in dem sie stehen, nur Übergangsbestimmungen sein. Die Konservierung alter Ermächtigungsvorschriften, die zur Aufrechterhaltung der Kontinuität der staatlichen Ordnung notwendig war, kann nur eine zeitlich beschränkte sein. Auch wenn man anerkennt, daß es schwierig und in gewisser Weise willkürlich ist, einen Zeitpunkt zu nennen, von dem ab eine Ermächtigungsvorschrift im Sinne von

Art. 129 Abs. 3 GG nicht mehr als Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages angesehen und damit nicht mehr nach Art. 129 Abs. 3 GG behandelt werden kann, so wird man doch den Zeitpunkt einer durchgreifenden Änderung, einer Neufassung und Neubekanntmachung als einschneidend betrachten müssen. Von diesem Zeitpunkt an kann man Ermächtigungsnormen nicht mehr als unter Art. 129 Abs. 3 GG fallend ansehen, muß man sie vielmehr an Art. 80 Abs. 1 GG messen[186].

§ 6 StVG und §§ 4, 47 StVO sind deshalb zur Gänze seit 1952 bzw. seit 1953 als dem Art. 80 Abs. 1 GG unterworfene Vorschriften anzusehen.

II. Die Verfassungsmäßigkeit des § 6 Abs. 1 StVG.

1. Die Anwendung des Art. 80 Abs. 1 GG auf § 6 Abs. 1 StVG

Die sich bei einer Prüfung des Kompetenzübertragungsweges, der zum Verordnungsrecht der Straßenverkehrsbehörden führt, ergebende Frage ist die, ob die (Erst-) Ermächtigung des § 6 StVG, mit der dem Bundesverkehrsminister ein Verordnungsrecht eingeräumt wurde, den Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 GG genügt. Ist dies mit Blick auf die Verkehrsbeschränkungen durch Verkehrszeichen[187] nicht der Fall, würden § 4 StVO, der in seinen Absätzen 1 und 4 Verkehrsbeschränkungen durch Verkehrszeichen ermöglicht, und § 47 Abs. 1 StVO, der die Zuständigkeit u.a. zum Aufstellen von Verkehrszeichen regelt, schon deshalb als Vorschriften, die einer gültigen Ermächtigungsgrundlage entbehren, nichtig sein[188].

Mit der in § 6 Abs. 1 StVG ausgesprochenen Delegation des Rechtssetzungsrechts an einen Bundesminister ist dem Satz 1 des Art. 80 Abs. 1 GG entsprochen. Zur Prüfung steht deshalb an, ob § 6 StVG auch dem Satz 2 dieser Verfassungsbestimmung genügt, ob also § 6 StVG - allein oder im Zusammenhang des StVG insgesamt[189] - Inhalt, Zweck und Ausmaß der auf seiner Grundlage getroffenen Verkehrsregelung durch Verkehrszeichen hinreichend präzise "vorweg"-bestimmt.

a) § 6 StVG, insbesondere sein Absatz 1, ist in Rechtsprechung und Literatur schon wiederholt Gegenstand einer an Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ausgerichteten Prüfung gewesen. So ist seine Verfassungsmäßigkeit vor dem Hintergrund des § 7 Abs. 2 StVO mit der dort der Straßenverkehrsbehörde eingeräumten Möglichkeit, zur Führung eines Fahrtenbuches zu verpflichten, in Frage gestellt worden[190]. Das Bundesverwaltungsgericht hat ferner die in § 8 der Fahrlehrerverordnung angeordnete zeitliche Begrenzung der Fortführung einer Fahrschule durch die Erben des Inhabers für unwirksam erklärt, weil § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG, auf den sich die Verordnung stützt, zu unbestimmt sei, um als Ermächtigungsgrundlage der das Bild des Fahrlehrerberufs umgestaltenden Zeitbeschränkung dem Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zu genügen[191]. Das Bundesverfassungsgericht hat die Strafbestimmungen der §§ 71 StVZO und 49 StVO für nichtig erklärt, weil weder § 6 Abs.1 noch andere Vorschriften des StVG eine Ermächtigung zum Erlaß solcher Bestimmungen enthalten[192]. Und schließlich hatte noch jüngst dasselbe Gericht Anlaß, die Frage zu beantworten, ob nach § 6 StVG mit hinreichender Bestimmtheit vorauszusehen sei, daß die Straßenverkehrsbehörde Verkehrssünder zum

Verkehrsunterricht vorladen könne und ob § 6 in Verbindung mit § 21 StVG (in der bis zum 31.12. 1968 geltenden Fassung) auch hinreichend bestimmt ankündige, daß derjenige, der der Vorladung nicht nachkomme, bestraft werde[193),194)]. Mit Blick auf die Verkehrszeichen wurde die Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG in der Rechtsprechung - soweit ersichtlich - bisher nur einmal angesprochen, und zwar vom Bundesverwaltungsgericht, das diese Frage ohne Begründung positiv beantwortet hat[195)]. Auch in der Literatur liegt nur eine - eingehendere - Stellungnahme vor; Fritz hält § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG als gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßend für verfassungswidrig[196)].

b) Die Prüfung des § 6 Abs. 1 StVG hat mit einer kurzen Darstellung der Grundsätze zu beginnen, die zur Interpretation des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entwickelt worden sind; sie sind in großen Zügen[197)] die folgenden:

Rechtsprechung und Literatur stimmen darin überein, daß in das ermächtigende Gesetz nicht Einzelheiten der durch Rechtsverordnungen zu treffenden Regelung aufgenommen werden sollen; denn dies würde dem Sinn der Ermächtigung, den Gesetzgeber zu entlasten, weitgehend widersprechen. Dementsprechend ist nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich dann genügt, wenn "vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Rechtsverordnungen haben können"[198)]. Es müsse ein "Programm" angegeben werden, das zu verwirklichen sei[199)]. Aus dem ermächtigenden Gesetz müßten sich Inhalt, Zweck

und Ausmaß zwar nicht ausdrücklich ergeben[200], aber doch mit Hilfe der allgemeinen Auslegungsregeln erschließen lassen[201]. Dabei ist es einhellige Ansicht, daß Inhalt, Zweck und Ausmaß nicht einzeln und getrennt voneinander in dem ermächtigenden Gesetz festgelegt sein müssen; vielmehr kann sich aus einer in erster Linie den Inhalt beschreibenden Formulierung auch eine Festlegung von Zweck und Ausmaß ergeben und umgekehrt.

c) Betrachtet man die Ermächtigungsnorm des § 6 StVG im Hinblick auf ihre an Art. 80 Abs. 1 Satz 2 zu messende Übereinstimmung mit dem Grundgesetz, so geht die Frage dahin, ob § 6 StVG nach Inhalt, Zweck und Ausmaß so genau bestimmt ist, daß vorausgesehen werden kann, daß der Bundesverkehrsminister Rechtsverordnungen über Verkehrsbeschränkungen erlassen kann; ergänzend ist die Frage im Auge zu behalten, ob die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen durch Verkehrszeichen erfolgen darf.

Dabei ist ohne weiteres einsichtig, daß von den beiden Absätzen des § 6 StVG der zweite für unsere Frage nichts besagt und also außer Betracht bleiben kann. Aus dem gleichen Grunde müssen von den 6 Nummern des ersten Absatzes die Nummern 1, 2, 5 und 6, außerdem Satz 2 dieses Absatzes aus der Betrachtung ausgeschlossen werden. Festzuhalten ist ferner folgendes: Die als wichtigster Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage, ob der Bundesverkehrsminister zum Erlaß von Rechtsverordnungen über Verkehrsbeschränkungen ermächtigt ist, anzusehende Nr. 3 des § 6 Abs. 1 StVG nimmt zwar die Nummern 1 und 2 durch die Formel "die sonstigen ... Maßnahmen" in Bezug; doch ergibt dieses Einbeziehen der beiden ersten Nummern für unsere Frage sachlich nichts. Diese Formel ist vielmehr nur insofern von Bedeutung, als sie der Nummer 3 den Charakter einer

Auffangvorschrift verleiht. Außerdem kann auch die Nummer 4, jedenfalls vorläufig, der Beachtung entbehren. Sie ist in erster Linie eine dem Wasserschutz dienende Bestimmung und für den Tanklastwagenverkehr von Belang. Sie wird jedoch für spätere Überlegungen möglicherweise relevant, weil sie von "Verkehrsbeschränkungen" und vom "Verhalten im Straßenverkehr" spricht.

Schließlich kann selbst ein Teil der Nummer 3 des § 6 Abs. 1 StVG von der näheren Betrachtung ausgeschlossen werden. Die dieser Nummer als Beispiele ("insbesondere") eingefügten Gegenstände, die zu regeln der Bundesverkehrsminister ermächtigt sein soll (Buchstaben a - h), haben nämlich nur zum geringeren Teil eine Beziehung zu unserer Frage: Die Buchstaben a, b, c, e, g und h ergeben von vornherein keinen Anhaltspunkt dafür, daß ihr Gegenstand etwas mit Verkehrsbeschränkungen zu tun haben könnte. Buchstabe f ("über Ortstafeln und Wegweiser") hingegen scheint eine nahe Verwandtschaft zu Verkehrszeichen und über sie auch zu Verkehrsbeschränkungen zu haben. Indessen hält diese Vermutung einer näheren Prüfung nicht stand. Zwar sind Ortstafeln und Wegweiser unter der Gruppe der Hinweiszeichen (Bilder 33 - 52) wie die Verkehrszeichen mit Gebots- und Verbotscharakter in die Anlage zur StVO aufgenommen (vgl. Bilder 37, 38, 41) - zwar schließt die Textausgabe von Schönfelder[202] offenbar aus dieser Tatsache, daß in Buchstabe f die genaue Ermächtigungsgrundlage der durch Verkehrszeichen anzuordnenden Verkehrsbeschränkungen zu sehen sei, dennoch kann nach dem Wortlaut dieses Buchstabens kein Zweifel daran bestehen, daß hier von Verkehrsbeschränkungen nicht die Rede ist. Wegweiser haben mit Verkehrsbeschränkungen nichts ge-

mein; Ortstafeln haben in ihrer Funktion, die räumlichen Grenzen der innerörtlichen Geschwindigkeitsbeschränkung anzuzeigen (vgl. § 9 Abs. 4 und 5 StVO) zwar eine gewisse Bedeutung für das Verbot, innerhalb einer geschlossenen Ortschaft schneller als 50 km/h zu fahren. Sie, die Ortstafeln, enthalten jedoch nicht selbst das Verbot, sie zeigen vielmehr nur den räumlichen Geltungsbereich des durch § 9 Abs. 4 StVO statuierten Verbots an. Im übrigen handelt es sich bei Ortstafeln und Wegweisern auch deshalb nicht um Verkehrszeichen, weil sie ihren Erklärungsinhalt durch Buchstaben darbieten und nicht durch symbolhafte Abkürzungen. Buchstabe f stellt also nicht die Ermächtigungsgrundlage für den Erlaß von Verkehrsbeschränkungen durch Verkehrszeichen dar.

2. Die Auslegung des § 6 Abs. 1 StVG im Hinblick auf Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG.

a) Der somit verbleibende und der näheren Betrachtung bedürfende Text des § 6 Abs. 1 StVG lautet:

> Der Bundesminister für Verkehr erläßt mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften über
>
> 3. die sonstigen zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit auf öffentlichen Wegen und Plätzen, ... oder zur Verhütung einer über das verkehrsübliche Maß hinausgehenden Abnutzung der Straßen oder zur Verhütung von Belästigungen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr, insbesondere ...
>
> d) über den Schutz der Nachtruhe und der Erholungssuchenden gegen Störung durch den Kraftfahrzeugverkehr und über Beschränkungen des Verkehrs an Sonn- und Feiertagen.

Dieser Wortlaut ergibt für die Frage, nach dem Inhalt [203] der Ermächtigung, daß der Bundesverkehrsminister "Rechtsverordnungen ... über ... Maßnahmen über den Straßenverkehr" erlassen kann. Betrachtet man nur diese Passage der Nummer 3 des § 6 Abs. 1 StVG, so wird man sagen müssen, daß diese Formel nicht klar zum Ausdruck bringt, ob der Minister zum Erlaß von Rechtsverordnungen über Verkehrsbeschränkungen ermächtigt sein soll. Die Formel "Maßnahmen über den Straßenverkehr" ist zu weit, als daß man ihr Sicheres für die Möglichkeit zum Erlaß von Rechtsverordnungen über Verkehrsbeschränkungen entnehmen könnte. Als Maßnahmen über den Straßenverkehr kann man sehr viele Regelungen ansehen, die mit Verkehrsbeschränkungen nichts zu tun haben. Dies bestätigen die übrigen 5 Nummern des § 6 Abs. 1 StVG eindeutig. Man kann aus der genannten Formel weder ableiten, daß der Bundesverkehrsminister Rechtsverordnungen über Verkehrsbeschränkungen treffen können soll, noch läßt sich ihr entnehmen, daß diese Kompetenz dem Minister nicht zugeteilt werden sollte. Insoweit - aber auch nur insoweit - ist Fritz beizupflichten, wenn er meint, daß der Inhalt des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG zu unbestimmt ist, um Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zu genügen[204].

Indessen ist mit dieser Beurteilung der Wortlaut des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVO noch nicht ausgeschöpft [205]. Heranzuziehen ist Buchstabe d. Da die Überleitung von Nr. 3 im engeren Sinne auf die einzelnen Buchstaben durch das Wort "insbesondere" erfolgt, ist vom Gesetzgeber klargestellt, daß die Gegenstände der einzelnen Buchstaben die weite Formel "Maßnahmen über den Straßenverkehr" exemplifizieren - und damit auch konkretisieren. Der Beitrag des Wortlautes des Buchstaben d zu dieser Konkretisie-

rung besteht in der Formel "Beschränkungen des Straßenverkehrs an Sonn- und Feiertagen."
Denn aus ihr geht hervor, daß der Gesetzgeber beim Erlaß der Ermächtigungsnorm des § 6 StVG Verkehrsbeschränkungen vor Augen und die Absicht hatte, den Bundesverkehrsminister mit der Befugnis, "solche Maßnahmen zu treffen, auszustatten - ferner, daß es nicht bei dieser Absicht blieb, daß sie vielmehr auch im Gesetz selbst in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG Ausdruck gefunden hat. Allerdings kann vor diesem Hintergrund die Frage, ob der Bundesverkehrsminister zu Rechtsverordnungen Verkehrsbeschränkungsmaßnahmen umfassend ermächtigt ist, nicht ohne weiteres als positiv entschieden angesehen werden. Diese Folgerung würde dem Wortlaut des Buchstaben d nicht gerecht. Denn es ist nicht zu übersehen, daß mit "Beschränkungen des Verkehrs an Sonn- und Feiertagen" jedenfalls nur ganz bestimmte zeitliche Einschränkungen gemeint sind.

Indessen gibt die Einbeziehung des übrigen Wortlautes des Buchstaben d einen Fingerzeig dafür, daß nicht nur zeitlich wirkende Verkehrsbeschränkungen gemeint sein können. Zwar weist die Formel "Schutz der Nachtruhe" noch in diese Richtung, doch ist der im gleichen Atemzug genannte "Schutz ... der Erholungsuchenden" allein durch zeitlich wirkende Verkehrsbeschränkungen nicht zu erreichen. Denn Erholung ist u.a. davon abhängig, daß der dazu ausgewählte Ort sich als geeignet erweist. Hier verfestigt sich demnach die Vermutung, daß dem Bundesverkehrsminister nicht nur die Befugnis zu zeitlichen, sondern auch die Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen über räumlich wirkende Verkehrsbeschränkungen zugeteilt worden ist. Deshalb kann dieser zunächst der Ermittlung des Inhalts dienende Versuch einer Auslegung des Wortlautes des § 6 StVG mit

dem Ergebnis vorläufig abgeschlossen werden: § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG - insbesondere Buchstabe d - enthält einen deutlichen Hinweis darauf, daß der Bundesverkehrsminister (auch) zum Erlaß von Rechtsverordnungen über Maßnahmen ermächtigt worden ist, die den Straßenverkehr sowohl in zeitlicher als auch in räumlicher Hinsicht beschränken. Um dieses Ergebnis zu sichern, wird es notwendig sein, auch diejenigen Formeln des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG, die in erster Linie der Festlegung des Zwecks und des Ausmaßes der Ermächtigung dienen, auf ihre Relevanz für den Inhalt zu prüfen.

Die Ermittlung des Zwecks im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG bereitet keine Schwierigkeiten. Rechtsverordnungen über "Maßnahmen über den Strassenverkehr" darf der Bundesverkehrsminister (nur) erlassen "zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit auf öffentlichen Wegen oder Plätzen, für Zwecke der Verteidigung, zur Verhütung einer über das verkehrsübliche Maß hinausgehenden Abnutzung der Straßen oder zur Verhütung von Belästigungen". Das zweite Element der Bestimmtheitstrias ist also in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG deutlich zum Ausdruck gebracht worden, wenn man berücksichtigt, daß etwa die Formel "Ordnung und Sicherheit" durch den Zusammenhang mit "Straßenverkehr" einen gewissen Bestimmtheitswert erreicht.

Diese relative Genauigkeit der Zweck-Bestimmtheit kommt auch dem ersten Element, dem Inhalt, zugute. Hatte sich bisher nur herausgestellt, daß es sich um "Maßnahmen über den Straßenverkehr" handeln muß, über die der Bundesverkehrsminister Rechtsverordnungen erlassen kann, (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG im engeren Sinne) und daß es eine starke Vermutung dafür gibt, daß auch Verkehrsbeschränkungen zu die-

sen Maßnahmen zählen (Buchstabe d), so fügt die wiedergegebene, der Zweckbestimmung dienende Formel dem hinzu, daß es sich um Maßnahmen handeln muß, die der Erhaltung von Ordnung und Sicherheit oder den Zwecken der Verteidigung dienen, bzw. die Abnutzung der Straßen verhindern. Für die genannte Vermutung bedeutet dies unmittelbar freilich nicht sehr viel. Denn "Ordnung und Sicherheit" sind Generalklauseln, die wie gesagt, selbst einer weiteren Konkretisierung bedürfen[206]. Immerhin berechtigen die bisherigen Beobachtungen zu der Frage, wie z.B. Ordnungs- und Sicherheitsmaßnahmen über den Straßenverkehr aussehen sollen, wenn sie nicht auch Verkehrsbeschränkungen sein können, wie der Straßenverkehr für Verteidigungszwecke geregelt, wie eine Abnutzung der Straßen verhindert werden soll, wenn Inhalt diesbezüglicher Regelungen nicht auch eine räumlich oder zeitlich wirkende Beschränkung des Verkehrs sein kann.

Bevor die Frage beantwortet werden kann, ob in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG das Ausmaß der erteilten Rechtsetzungsbefugnis hinreichend genau bestimmt ist, muß kurz der Inhalt dieses Begriffs klargestellt werden. Entgegen der Ansicht von Wolff ist der Begriff "Ausmaß" nicht dadurch anschaulich zu machen, daß man ihn mit "Grenze", innerhalb deren sich die Regelung bewegen muß, gleichsetzt. Denn dieser letztgenannte Begriff gibt nicht wieder, ob eine quantitative oder qualitative Grenze gemeint ist. Nur in letzterem Fall jedoch, nur dann also, wenn man Grenze qualitativ versteht, läßt sich "Ausmaß" von "Inhalt" unterscheiden. Da man davon ausgehen muß, daß der Verfassungsgeber mit verschiedenen Begriffen zu Unterscheidendes bezeichnen wollte, kommt als Möglichkeit, den Begriff "Ausmaß" zu umschreiben, nur die qualitativ verstandene Grenze in Betracht. Das bedeutet aber, daß das Ausmaß einer Regelungsbefugnis das Maß der

Besser- oder Schlechterstellung beschreibt, das durch die zukünftige Rechtsverordnung dem betroffenen Staatsbürger zuteil wird. "Ausmaß" ist deshalb mit "Intensität" der Regelung gleichzusetzen[207].

Sucht man nun in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG nach Formeln, die die Intensität der Regelung umschreiben, zu deren Erlaß der Bundesverkehrsminister ermächtigt worden ist, so findet man, daß der Bundesverkehrsminister rechtsetzungsbefugt ist, wenn Maßnahmen über den Straßenverkehr "erforderlich" sind. Dieses "erforderlich" enthält zweierlei: Einmal eine Bedingung, vor deren Eintritt der Bundesverkehrsminister keine Rechtsverordnungen über Straßenverkehrsmaßnahmen erlassen kann (- erst wenn Maßnahmen erforderlich sind, darf der Bundesverkehrsminister tätig werden -), zum anderen aber auch eine qualitative Begrenzung für die Maßnahmen, die getroffen werden dürfen, sobald die genannte Bedingung eingetreten ist. Das wird deutlich, wenn man auch hier die die Zweckbestimmung anzeigende Formel (vgl. oben S. 83) hinzunimmt: Die Maßnahmen, über die Rechtsverordnungen erlassen werden dürfen, dürfen nur soweit reichen, wie es erforderlich ist, um die Ordnung und Sicherheit auf öffentlichen Wegen und Plätzen ... zu erhalten[208].

Die so gewonnene Mittel-Zweck-Relation (Verhältnismäßigkeitsprinzip) kann man allerdings kaum als eine Beschreibung des Ausmaßes ansehen, die sich durch besondere Eindeutigkeit auszeichnet. Immerhin gibt sie für das Erfordernis der Bestimmtheit des Ausmaßes einen Rahmen, der ausfüllungsfähig (aber aus ausfüllungsbedürftig) ist. Insoweit ist die Sachlage die gleiche wie bei der Bestimmtheit des Inhalts (vgl. oben S. 80).

Als Ergebnis der Betrachtung des bloßen Wortlauts des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG kann deshalb festgestellt werden, daß von den drei Bestimmtheitsvoraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG eine, nämlich die des Zwecks, erfüllt ist und daß bezüglich der beiden verbleibenden Voraussetzungen in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG die Vermutung naheliegt, daß auch sie erfüllt sind.

b) Der nächste Schritt gilt der Untersuchung der Frage, ob die systematische Stellung des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG - im Hinblick auf Verkehrsbeschränkungen - weiteren Aufschluß über Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu erlassenden Rechtsverordnungen gibt.

Der Inhalt könnte durch Nummer 4 des § 6 Abs. 1 StVG weiter konkretisiert werden. Wie bereits erwähnt, ist hier von "Verkehrsbeschränkungen" die Rede, wenn auch nur im Zusammenhang mit dem Transport wassergefährdender Stoffe. Der Nr. 4 ist zu entnehmen, daß der Bundesverkehrsminister befugt sein soll, Rechtsverordnungen über ein Verbot der Beförderung solcher Stoffe etwa auf Straßen zu erlassen, die unmittelbar an Trinkwassertalsperren vorbeiführen[209]. Das Gesetz bringt also in § 6 Abs. 1 Nr. 4 zum Ausdruck, daß - räumlich wirkende - Verkehrsbeschränkungen möglich sein sollen - jedenfalls für die Beförderung bestimmter Güter. Dies muß Auswirkungen auch auf den Inhalt von Nr. 3 haben. Zwar verläuft zwischen den Nummern 1 - 3 und den Nummern 4 - 6 insofern eine Trennungslinie, als die erstgenannten für den Verkehr insgesamt Bedeutung haben, während die letzten drei Nummern nur Teilbereiche des Verkehrs betreffen. Aus diesem Grund kann die Anordnung der einzelnen Gegenstände, auf die sich die Rechtsetzungsbefugnis des Ver-

kehrsministers erstrecken soll, auch nicht als zufällig angesehen werden, woraus wiederum folgt, daß die die Nummer 3 einleitenden Worte "die sonstigen ..." nicht auf die "Verkehrsbeschränkungen" der Nummer 4 bezogen werden können. Dürfen auch aus diesen Gründen die "Verkehrsbeschränkungen" in Nummer 4 nicht als unmittelbarer Beitrag zur Ausfüllung der weiten Formel "Maßnahmen über den Strassenverkehr" angesehen werden, so wird doch aus dem Gesamtzusammenhang des § 6 Abs. 1 StVG deutlich, daß unter diesen Maßnahmen auch Verkehrsbeschränkungen verstanden werden müssen.

Dies wird schließlich auch durch die Vorschrift des § 5 b StVG, die dem § 6 unmittelbar vorangehende Regelung, bestätigt. Sie enthält zunächst eine eingehende Regelung darüber, wer die Kosten für die Beschaffung, Anbringung, Unterhaltung und den Betrieb "der amtlichen Verkehrszeichen und -einrichtungen..." trägt. Weiterhin und vorallem spricht Abs. 3 des § 5 b StVG davon, daß der Bundesverkehrsminister "bei der Einführung neuer amtlicher Verkehrszeichen" in bestimmtem Rahmen eine von Abs. 1 und 2 abweichende Regelung treffen kann. Da hier von der Kostentragungspflicht für alle Verkehrszeichen gehandelt wird, müssen auch diejenigen mitgemeint sein, die mit ihrem Gebots- oder Verbotsgehalt Verkehrsbeschränkungen darstellen. Die Annahme, daß nur Hinweis- und Warnzeichen gemeint seien, würde jeden vernünftigen Sinnes entbehren.

Die Beachtung der systematischen Stellung des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG ergibt demnach, daß diese Vorschrift von Bestimmungen eingerahmt ist, zu deren aus ihrem Wortlaut unmittelbar zu erschließenden Gegenständen Verkehrsbeschränkungen gehören. Diese Bestimmungen konkretisieren die generalklauselartig formulierte Nr. 3 des § 6 Abs. 1 StVG weitgehend.

Dies gilt nicht nur für die Bestimmung des Inhalts, der auf Grund dieser Vorschrift zu erlassenden Rechtsverordnungen, sondern auch für deren Ausmaß. Für diesen Bestandteil der Bestimmtheitstrias ergibt sich aus § 6 Abs. 1 Nr. 4 StVG, daß immer nur - räumlich oder zeitlich oder auf beiden Ebenen wirkende - Verkehrsbeschränkungen, nicht etwa generelle Verkehrsverbote als "Maßnahmen über den Straßenverkehr" vom Bundesverkehrsminister in Betracht gezogen werden können. Dies folgt mittelbar auch aus § 5 b StVG. Denn die hier sanktionierte Zeichen-Form hat ebenfalls zur Folge, daß die sich aus § 6 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit Nr. 4 StVG als zulässig ergebenden Maßnahmen über den Straßenverkehr nur räumlich und zeitlich wirkende Beschränkungen des Verkehrs sein dürfen.

Als Ergebnis der systematischen Auslegung des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG kann deshalb festgehalten werden: Inhalt und Ausmaß der auf Grund dieser Ermächtigungsvorschrift zu erlassenden Rechtsverordnungen müssen, nachdem die Auslegung ihres Wortlauts noch keinen ausreichenden Bestimmtheitsgrad ergeben hatte, als bestimmt im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG angesehen werden. Da der Zweck der Strassenverkehrsmaßnahmen, zu denen § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG ermächtigt, bereits dem Wortlaut dieser Vorschrift entnommen werden konnte, ist somit allen Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügt.

c) Daran ändern auch die beiden übrigen noch vorzunehmenden Auslegungsschritte nichts mehr. Unter teleologischem Blickwinkel muß man dem Generalklauselcharakter des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG ("die sonstigen ... Maßnahmen ...") entnehmen, daß der Bundesverkehrsminister ermächtigt werden sollte,

Rechtsverordnungen über alle (denkbaren) materiellen Straßenverkehrs-Maßnahmen zu erlassen. Dies bedeutet, daß er auch Verkehrsbeschränkungen zum Gegenstand seiner Rechtsverordnungen machen können soll. Schließlich ergibt die Entstehungsgeschichte, daß die ursprüngliche Ermächtigungsvorschrift des § 6 Kraftfahrzeugverkehrsgesetz vom Bundestagsausschuß für Verkehrswesen für zu weit und für unvereinbar mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG gehalten wurde. Diesen Mangel glaubte der Ausschuß mit der Neuformulierung der Vorschrift im StVG (in der Fassung des Gesetzes vom 19.12.1952) behoben zu haben[210].

Entgegen der Auffassung von Fritz muß § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG somit als verfassungsmäßig angesehen werden. Die unmittelbare Ermächtigungsgrundlage der StVO und damit auch die mittelbare Ermächtigungsgrundlage der Verkehrszeichen hält einer verfassungsrechtlichen Prüfung stand[211].

III. Die Verfassungswidrigkeit der §§ 4 und 47 StVO.

Nach der Feststellung, daß § 6 Abs. 1 StVG als Ermächtigungsgrundlage für den Bundesverkehrsminister zum Erlaß einer Rechtsverordnung über Verkehrsbeschränkungen und damit auch über Verkehrszeichen verfassungsmäßig ist, hat unsere Aufmerksamkeit den Fragen zu gelten, die durch die §§ 4 Abs. 1 und 4 sowie 47 Abs. 1 StVO aufgeworfen werden. Diese Vorschriften unterscheiden sich dadurch voneinander, daß § 4 Abs. 1 und 4 StVO den Straßenverkehrsbehörden die materiell-rechtliche Befugnis zum Aufstellen von Verkehrszeichen mit Gebots- oder Verbotscharakter verleiht, während § 47 Abs. 1 StVO mit der Festlegung der Behörden, die Straßenverkehrsbehörden sind, die (organisationsrechtliche) Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen regelt.

1. Die Kompetenz des Bundes.

Für §§ 4 und 47 StVO stellt sich zunächst die Frage, ob der Bund - von seiner Gesetzgebungskompetenz her betrachtet - diese Vorschriften erlassen konnte. Das könnte für § 4 StVO deshalb zweifelhaft sein, weil diese Vorschrift wie die gesamte StVO ordnungsrechtlichen Inhalts ist, also als Vorschrift des besonderen Polizeirechts angesehen werden kann und weil das Polizeirecht in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt. Indessen hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, daß das Ordnungsrecht kompetenzmäßig zu dem Gebiet, dessen materiell-rechtliche Regelung es ergänzt, daß es als Annex dieses Gebiets anzusehen ist[212]. Da dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich des Gebiets Straßenverkehr zukommt (Art. 74 Nr. 22 GG), kann er auch die dieses Gebiet ergänzenden Ordnungsvorschriften, also auch Vorschriften vom Inhalt des § 4 StVO erlassen.

Gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 47 StVO könnten sich Bedenken deshalb ergeben, weil die organisatorische Regelung, die diese Vorschrift trifft, über die materiell-rechtliche Kompetenz, die Art. 74 Nr. 22 GG dem Bund verleiht, hinausgeht. Indessen, so richtig es ist, daß die Gesetzgebungskompetenz für das Gebiet "Straßenverkehr" nicht ohne weiteres die Aufgabenverteilung an die Behörden, die das Straßenverkehrsgesetz ausführen sollen, mitumfaßt[213], so wenig kann dies die in § 47 Abs. 1 StVO getroffene Regelung unter dem Gesichtspunkt der Gesetzgebungskompetenz anfechten. Zwar ist umstritten, ob eine solche organisatorische Kompetenz aus Art. 74 Nr. 22 GG als sogenannte Annexkompetenz abgeleitet werden kann[214]. Doch kommt es auf die Bejahung dieser Frage hier nicht entscheidend an. Denn der Bund könnte

seine Kompetenz auch aus Art. 84 Abs. 1 GG ableiten[215], jedenfalls dann, wenn zur Regelung der "Einrichtung der Behörden" oder des "Verwaltungsverfahrens" auch Vorschriften zu rechnen sind, mit denen bestimmten Behörden bestimmte Kompetenzen zugeteilt werden.

Auch zu dieser letzten Frage gehen die Meinungen in der Literatur auseinander. Unter Berufung auf den Wortlaut des Art. 84 Abs. 1 GG, der nur von "Einrichtung" spreche, d.h. Fragen wie diejenigen betreffe, ob eine Behörde als Kollegialorgan oder monokratisch ausgestaltet werde, ob und in wieviele Stufen sie hierarchisch gegliedert werde, und ferner unter Berufung auf den Ausnahmecharakter des Art. 84 Abs. 1 GG, der sich daraus ergebe, daß grundsätzlich den Ländern die Regelung der Behördeneinrichtung zustehe, schließlich weil die Länder die Verantwortung, die sie für die sachgemäße Ausführung der Bundesgesetze trügen, nicht übernehmen könnten, wenn sie nicht auch bestimmen könnten, welche Behörde eine bestimmte Vollziehungsaufgabe zu übernehmen habe, vertreten Hamann und Haas[216] die Meinung, daß Art. 84 Abs. 1 GG restriktiv in dem Sinn auszulegen sei, daß zur "Einrichtung der Behörden" die Kompetenzzuweisung nicht gehöre, der Bund also aus dem "Soweit-Vorbehalt" zu seinen Gunsten keine Kompetenz für die Aufgabenzuweisung ableiten könne. Die weit überwiegende Gegenmeinung weist jedoch darauf hin, daß dem Wortlaut des Art. 84 Abs. 1 GG kein besonderer Definitionswert beigemessen werden dürfe[217], weil die Terminologie des Grundgesetzes in der Benennung der organisationstechnischen Sachverhalte sehr unterschiedlich sei. Darüber hinaus muß der These vom Gebot restriktiver Auslegung von Ausnahmevorschriften auch hier entgegengehalten werden, daß diese These nicht als methodologisch gesichert gelten kann[218]. Und schließlich kann auch das Argument, die Länder könnten ihrer

Verantwortung für den Vollzug der Gesetze nicht genügen, wenn ihnen die Zuständigkeitszuweisung nicht vorbehalten bleibe, nicht überzeugen. Denn ein Gesetz, mit dem der Bund diese Zuweisungsbefugnis an sich zieht und selbst ausübt, würde die Verantwortung der Länder für die Ausführung dieses Gesetzes im Umfange seiner organisationsrechtlichen Regelungsintensität mindern.

Entscheidend für die überwiegend vertretene Ansicht spricht, daß dem Bund mit dem Soweit-Vorbehalt des Art. 84 Abs. 1 GG die Möglichkeit eröffnet werden sollte, einen optimalen Vollzug der Bundesgesetze zu sichern[219]. Dazu kann es zweckmäßig sein, auch die Kompetenzzuweisung an die Landesbehörden bundesrechtlich zu regeln. Ohne die Möglichkeit einer solchen Zuweisung könnte der Zweck, den das Grundgesetz mit Art. 84 Abs. 1 GG verbindet, nicht erfüllt werden[220].

Dies bedeutet nicht, daß der Bundesgesetzgeber über die zu einer materiell-rechtlichen Kompetenz als Annexzuständigkeit gehörende Organisationskompetenz oder über den in Art. 84 Abs. 1 GG zu seinen Gunsten ausgesprochenen Vorbehalt die Befugnis der Länder zur Ausführung der Bundesgesetze nach Belieben eliminieren darf. Dem Bund sind durch die Eigenstaatlichkeit der Länder bei der Regelung der Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens vielmehr Grenzen gesetzt[221]. Wo diese Grenzen verlaufen läßt sich jeweils nur für den Einzelfall bestimmen.

Im vorliegenden Fall ist für die Ausgleichung des Interessengegensatzes, der zwischen dem wirksamen Vollzug der Bundesgesetze und der Eigenstaatlichkeit der Länder besteht[222], von Bedeutung, daß es sich bei dem Straßenverkehr um ein Gebiet han-

delt, das zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gehört, Art. 74 Nr. 22 i.V.m. Art. 72 GG. Ferner fällt ins Gewicht, daß dieses Gebiet von der Sache her eine Tendenz zur bundeseinheitlichen Regelung aufweist. Diese Tendenz hat sich im Grundgesetz niedergeschlagen, denn es zählt in Art. 73 Nr. 6 und 7 andere Verkehrsarten zu den Gegenständen der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, überträgt dem Bund in Art. 90 Abs. 1 das Eigentum an den Bundesfernstraßen und erteilt dem Bund in Art. 90 Abs. 3 eine potentielle Kompetenz zur Verwaltung dieser Straßen. Diese deutliche Tendenz zur bundeseinheitlichen Regelung der den Straßenverkehr betreffenden Fragen muß sich bei der Anwendung des Art. 84 Abs. 1 GG dahin auswirken, daß die Organisationskompetenz des Bundes bei der Regelung der Materie Straßenverkehr verhältnismäßig weit sein muß, daß der Bund hier eine Regelung von praktisch beliebiger Intensität treffen darf[223]. § 47 Abs. 1 StVO ist daher nicht deshalb verfassungswidrig, weil der Bund die Frage, welche Behörde zur Ausführung der StVO zuständig sein sollen, nicht selbst regeln durfte.

2. Die StVO und Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG.

Was nun die Überprüfung der §§ 4, 47 StVO im Hinblick auf Art. 80 Abs. 1 GG anbelangt[224], so ist darauf hinzuweisen, daß die StVO als nachkonstitutionelles Recht (vgl. oben S.70ff.) dem Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG entsprechen muß. Zwar enthält die letzte Bekanntmachung der StVO vom 29. März 1956[225] eine Eingangsformel, die § 6 StVG als Ermächtigungsgrundlage nennt, nicht. Dies dürfte jedoch damit zu erklären sein, daß als Verkündungsdatum der StVO immer noch der 13.11.1937 gilt, ein

Zeitpunkt also, zu dem es das Zitiergebot noch nicht gab. Die Verordnungen jedoch, die nach Inkrafttreten des Grundgesetzes die StVO änderten, weisen in ihren Eingangsformeln ausnahmslos auf § 6 StVG hin[226]. Damit ist Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG Genüge getan[227].

3. §§ 4, 47 StVO und Art. 80 Abs. 1 GG.

Durch § 4 Abs. 1 (i.V.m. § 47 Abs. 1 Satz 1) StVO werden die Straßenverkehrsbehörden ermächtigt, unter bestimmten Voraussetzungen "die Benutzung bestimmter Straßen" zu "beschränken oder (zu) verbieten". Solche Anordnungen sind nach § 4 Abs. 4 StVO durch amtliche Verkehrszeichen oder amtliche Verkehrseinrichtungen zu treffen. § 4 Abs. 1 StVO erteilt den Straßenverkehrsbehörden[228] die allgemeine Befugnis, Verkehrszeichen anzubringen. Da oben unterstellt wurde, daß Verkehrszeichen mit Gebots- oder Verbotsinhalt als Rechtsverordnungen anzusehen sind, ergibt sich, daß die eben genannte Vorschrift den Straßenverkehrsbehörden Normsetzungsbefugnisse zuweist. Der Bundesverkehrsminister überträgt ihnen Rechtsetzungskompetenzen. Inhalt des § 4 Abs. 1 und 4 StVO ist demnach eine Unterermächtigung zur Rechtsetzung[229]. Im folgenden soll erörtert werden, ob der Bundesverkehrsminister befugt war, Kompetenzen auf andere Behörden, hier auf die Straßenverkehrsbehörden, zu übertragen.

a) Sedes materiae für die Beantwortung dieser Frage ist Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG einerseits und § 6 StVG andererseits. Dem Wortlaut des Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG ist zu entnehmen, daß jede Weiterübertragung einer Ermächtigung "durch Gesetz" vorgesehen sein muß. Das Straßenverkehrsgesetz ist deshalb daraufhin zu überprüfen, ob die in § 4 Abs. 1 und 4 StVO vorgenommene Übertragung der Befugnis, Verkehrsbeschränkungen anzuordnen, in § 6 oder einer anderen Vorschrift dieses Gesetzes vorgesehen ist.

aa) Zunächst ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, daß § 6 StVG nicht ausdrücklich sagt, daß der Bundesverkehrsminister auch zur Delegation von Befugnissen ermächtigt ist. Damit stellt sich die Frage, ob § 6 StVG bereits aus diesem Grunde mit Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG nicht in Einklang steht. Grundsätzlicher formuliert lautet die Frage: Muß die Subdelegationsbefugnis ausdrücklich "durch Gesetz vorgesehen" sein oder genügt es, wenn sie sich in sonstiger Weise aus dem Gesetz ergibt?

Diese Frage wird vor allem von der Literatur gegensätzlich beantwortet[230]. Obermayer, Rasch, Müller, Fritz, Hagedorn, Hoffmann und Sasse halten eine Subdelegation nur dann für zulässig, wenn die Befugnis dazu ausdrücklich im ermächtigenden Gesetz ausgesprochen ist[231]. Sie berufen sich hierfür auf den Wortlaut des Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG und finden dafür Unterstützung bei dem OLG Stuttgart[232]. Eine andere von Kuhne, Bullinger, H. Schneider, Barbey, Hohenester und Lanzl sowie dem VGH Mannheim und dem OVG Koblenz vertretene Meinung[233] besteht nicht auf der Ausdrücklichkeit der Erteilung der Subdelegationsbefugnis, läßt vielmehr genügen, daß sich diese Befugnis aus der Ermächtigungsnorm auf andere Weise ergibt. "Durch Gesetz vorgesehen" ist die Subdelegation hiernach auch dann, wenn sich aus der Ermächtigungsnorm die Befugnis zu ihr durch Auslegung ermitteln läßt. Insbesondere Bullinger äußert sich dahingehend, daß auch für die Ermittlung der Befugnis zur Subdelegation die allgemeinen Auslegungsregeln anzuwenden seien. Das ist auch im Prinzip die Ansicht von Kuhne und Barbey, die jedoch nur eine restriktive Auslegung zulassen wollen, weil jede Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen als Ausnahme von der gesetzlich geregelten Zustän-

digkeitsordnung angesehen werden müsse und Ausnahmen enthaltende Normen eng auszulegen seien. Andere Autoren wiederum, wie Drews-Wacke, Kunschert und Haarkötter[234)] betonen lediglich, daß die Subdelegation nur dann zulässig sei, wenn sie im ermächtigenden Gesetz "besonders vorgesehen sei", nehmen damit aber zu der Frage, mit welcher Deutlichkeit das geschehen müsse, nicht Stellung.

Gegen die Ansicht, die unter Berufung auf den Wortlaut des Satzes 4 des Art. 80 Abs. 1 GG verlangt, daß die Befugnis zur Subdelegation in der Ermächtigungsnorm ausdrücklich ausgesprochen sei, ist einzuwenden, daß der Wortlaut diesen Schluß nicht zuläßt. Die Bedeutung des Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG, wie sie in seinem Wortlaut zum Ausdruck kommt, besteht zunächst in der Anordnung, daß es zur Weiterübertragung einer Ermächtigung einer Rechtsverordnung bedarf, daß hierzu also etwa ein Verwaltungsakt oder gar eine bloße Dienstanweisung der delegierenden Instanz nicht genügt. Insoweit ist Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG zunächst einmal eine Formvorschrift, deren Bedeutung durch das Publikationserfordernis des Art. 82 Abs. 1 Satz 2 ersichtlich wird[235)]. Für die Frage, mit welchem Deutlichkeitsgrad die Subdelegationsbefugnis erteilt werden muß, besagt Art. 80 Abs. 1 Satz 4 nicht, daß diese Befugnis ausdrücklich erteilt sein muß. Jedenfalls läßt sich dies nicht der Formulierung "Ist durch Gesetz vorgesehen ..." entnehmen. Diese Formulierung setzt voraus, daß die Subdelegationsbefugnis sich aus dem Gesetz ergibt, enthält jedoch keine Aussage darüber, in welcher Weise das Gesetz diese Befugnis vorsehen muß.

Auch eine Betrachtung des Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG unter systematischem Blickwinkel führt nicht dazu,

die Zulässigkeit einer Subdelegation davon abhängig zu machen, daß die Befugnis hierzu ausdrücklich erwähnt worden ist. Hier liegt es nahe, zur Interpretation des Satzes 4 auch den Satz 2 des Art. 80 Abs. 1 heranzuziehen. Denn das Deutlichkeitsprinzip spielt auch für Satz 2 des Art. 80 Abs. 1 GG eine Rolle[236], und in diesem Rahmen ist unsere Frage vom Bundesverfassungsgericht nach einigen Anzeichen von Unsicherheit[237] inzwischen dahin entschieden worden, daß Inhalt, Zweck und Ausmaß nicht ausdrücklich in der Ermächtigungsnorm festgelegt sein müssen, daß Art.80 Abs.1 Satz 2 GG vielmehr auch dann genügt ist, wenn sich die Bestimmtheit im Sinne dieser Trias unter Anwendung der allgemeinen Auslegungsregeln ermitteln läßt[238]. In dieselbe Richtung geht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die deutlich überwiegende Ansicht in der Literatur[239] zu Art. 30 GG. Vom Grundgesetz zugelassen sind danach nicht nur solche anderen Regelungen, die sich unmittelbar aus dem Wortlaut, also ausdrücklich aus dem Grundgesetz ergeben, sondern auch solche, die erst durch Interpretation einzelner oder mehrerer grundgesetzlicher Normen ermittelt werden können.

Die Übertragung der Erkenntnisse, die das Bundesverfassungsgericht zu Satz 2 des Art. 80 Abs. 1 GG gewonnen hat, auf die Interpretation von Satz 4 ist jedoch nicht ohne weiteres möglich. Denn wenn auch in jedem der beiden Sätze die Frage nach der Deutlichkeit der Ermächtigungsnorm gestellt ist, so darf doch nicht übersehen werden, daß diese Frage jeweils in eine andere Richtung geht. Während sie sich in Satz 2 auf die Bestimmtheit der dort genannten Trias richtet, dort also die Frage der materiellen (inhaltlichen) Bestimmtheit der Ermächtigung auftritt, bezieht sie sich in Satz 4 letztlich auf die Bestimmtheit des (möglichen) Ermächtigungsempfängers, er-

scheint also als Frage der formellen Bestimmtheit[240]. Deshalb erscheint es eher gerechtfertigt, Satz 4 des Art. 80 Abs. 1 GG im Zusammenhang mit Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG zu sehen. Denn hier ist - wie in Satz 4 - geregelt, daß bestimmte Hoheitsträger zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt werden können. Ist es aber richtig, die Parallele zu Satz 4 nicht in Satz 2, sondern in Satz 1 zu sehen, dann ergibt sich, daß die Subdelegationsbefugnis wohl doch ausdrücklich in der Ermächtigungsnorm vorhanden sein muß. Denn die Erstermächtigung eines der in Satz 1 genannten Hoheitsträger hat zur Voraussetzung, daß die Übertragung der Normsetzungsbefugnis von der Legislative auf die Exekutive ausdrücklich erfolgen muß. Es ist bislang nirgends die Ansicht vertreten worden, daß der Auslegung eines Gesetzes die Antwort auf die Frage überlassen werden kann, ob einem der nach Satz 1 möglichen Ermächtigungsempfänger Normsetzungsbefugnisse übertragen worden sind. Dementsprechend könnte dann der Auslegung auch nicht die Entscheidung darüber überlassen bleiben, ob eine (delegierte) Rechtsetzungsbefugnis weiter übertragen werden kann. - Ferner könnte als Argument für die Erforderlichkeit der Ausdrücklichkeit der Subdelegationsbefugnis auf Art. 71 Abs. 1 GG hingewiesen werden; denn diese Vorschrift zeigt mit ihrer Regelung einer Delegation von Normsetzungsbefugnissen eine gewisse Verwandtschaft mit Art. 80 Abs. 1 GG und fordert ihrerseits ihrem Wortlaut nach, daß die Kompetenzübertragung ausdrücklich erfolgt. Schließlich ergibt auch die Praxis des Gesetzgebers auf dem Gebiet des Verkehrsrechts einen gewissen Anhaltspunkt dafür, daß die Subdelegationsbefugnis ausdrücklich erteilt werden muß. Wie oben[241] ausgeführt, fehlt diese Befugnis in keinem der nachkonstitutionellen Verkehrsrechtsgesetze.

Indessen fordert die hier zur Beantwortung anstehende Frage, ob § 6 Abs. 1 StVG den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG genügt, keine endgültige Entscheidung darüber, ob die in Satz 4 des Art. 80 Abs. 1 GG vorausgesetzte Subdelegationsbefugnis ausdrücklich erteilt sein muß, oder ob es genügt, wenn sich diese Befugnis durch Auslegung des § 6 Abs. 1 StVG ermitteln läßt. Denn selbst dann, wenn man diejenige Ansicht für richtig hält, die an § 6 Abs. 1 StVG die geringeren Anforderungen stellt, wenn man es also für hinreichend hält, daß die Befugnis zur Subdelegation durch Auslegung zu Tage gefördert werden kann, selbst dann gelangt man zu dem Ergebnis, daß § 6 Abs. 1 StVG den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG nicht genügt[242)].

bb) Der Wortlaut des § 6 Abs. 1 StVG enthält keinen Hinweis darauf, daß der Bundesverkehrsminister die Befugnis subdelegieren darf, "zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit auf den öffentlichen Wegen oder Plätzen ... Rechtsverordnungen über ... Maßnahmen über den Straßenverkehr" und also auch über Verkehrszeichen zu erlassen. § 6 Abs. 1 StVG, insbesondere seine generalklauselartige Nr. 3, ist eine durch Beispiele weit aufgefächerte Vorschrift über die dem Bundesverkehrsminister zustehenden Befugnisse. Ihrem Wortlaut ist jedoch lediglich zu entnehmen, welche inhaltlichen Fragen der Bundesverkehrsminister - selbst - regeln kann. Ihm ist nicht zu entnehmen, daß dem Bundesverkehrsminister Delegationsbefugnisse (i.S.v. § 4 Abs. 1 StVO) erteilt worden sind, daß er also festlegen können soll, daß auch eine andere Behörde als er selbst zur Wahrnehmung von Rechtssetzungskompetenzen berufen werden kann. Dies deutlich zu machen, hätte für den Gesetzgeber - wenn er Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG berücksichtigt hätte - gerade deswegen nahe gelegen, weil er in allen anderen Absätzen und Nummern des § 6 StVG

die Befugnisse des Bundesverkehrsministers detailliert aufgezählt hat[243].

Auch aus der Stellung des § 6 Abs. 1 Nr. 3 im StVG ergibt sich kein Anhaltspunkt dafür, daß der Gesetzgeber dem Bundesverkehrsminister die Befugnis zur Subdelegation übertragen hat. Dies folgt zunächst daraus, daß einerseits alle anderen Nummern (und deren Untergliederung) des § 6 Abs. 1 StVG keinerlei organisationsrechtliche Ermächtigungen für den Bundesverkehrsminister enthalten, andererseits jedoch in anderen Vorschriften des StVG[244] genauere Regelungen der Zuständigkeit des Bundesverkehrsministers enthalten sind. So ist der Bundesverkehrsminister dafür zuständig, eine Reihe von Ausnahmeregelungen[245] zu treffen, Vorschriften über die sogenannte Verkehrssünderkartei zu erlassen[246], zu bestimmen, welche Fahrzeuge als Kleinkrafträder und als Fahrräder mit Hilfsmotor anzusehen sind, ferner dafür, die verkehrsmäßige Benutzung dieser Fahrzeuge zu regeln[247]. Die Zuständigkeiten des Bundesverkehrsministers sind im StVG genau erfaßt. Nirgendwo ist jedoch davon die Rede, daß er anderen Hoheitsträgern Aufgaben und Befugnisse zuteilen darf. Dies ist auch deshalb besonders auffällig, weil das StVG Ermächtigungen nicht nur für den Bundesverkehrsminister, sondern auch für Landesbehörden[248] enthält. Bei dieser Sachlage hätte es nahe gelegen, den Bundesverkehrsminister umfassend zu ermächtigen und ihm die Befugnis, seinerseits zu delegieren, zu erteilen. Dieser Weg ist jedoch vom Gesetzgeber nicht beschritten worden.

Lassen weder Wortlaut noch systematische Stellung des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG eine positive Antwort auf die Frage zu, ob dem Bundesverkehrsminister eine Delegationsbefugnis erteilt worden ist, scheint diese Frage doch - auf den ersten Blick wenigstens -

mittels der teleologischen Auslegungsmethode bejaht werden zu können. Insbesondere verfehlt das Argument, es könne vernünftigerweise nicht der Zweck des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG sein, den Bundesverkehrsminister (zu berechtigen und) zu verpflichten, alle Verkehrszeichen mit Gebots- und Verbotscharakter selbst aufzustellen[249], einen gewissen Eindruck nicht.

Indessen, bei näherer Betrachtung zeigt sich, daß dieses Argument die eigentliche Frage nicht trifft. Denn bereits der Wortlaut des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG bringt klar zum Ausdruck, daß der Bundesverkehrsminister nicht berechtigt und also auch nicht verpflichtet ist, die Verkehrszeichen selbst aufzustellen (vgl. Anmerkung 229). Die Berufung auf den angeblichen Sinn und Zweck des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG ist also für die Antwort, die mit ihr ermöglicht wird, einerseits überflüssig; andererseits verrät sie, daß diejenigen Autoren und Gerichte, die sich ihrer bedienen, den Wortlaut des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG nicht genau erfaßt haben. Vor allem aber versperrt dieser Bezug auf "Sinn und Zweck" den Blick für das eigentliche Problem, das nicht darin besteht festzustellen, wer zum Aufstellen von Verkehrszeichen nicht zuständig sein kann, sondern in der Frage liegt, ob § 6 Abs. 1 oder eine andere Vorschrift des Straßenverkehrsgesetzes den Bundesverkehrsminister ermächtigt, die Befugnis zum Aufstellen von Verkehrszeichen zu übertragen und die Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen zu regeln. Diese Frage kann man nicht mit dem Argument beantworten, Sinn und Zweck des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG ergäben, daß der Bundesverkehrsminister zur Übertragung deshalb ermächtigt sein müsse, weil er vernünftigerweise nicht selbst zum Aufstellen verpflichtet sein könne. Denn dieses Argument übersieht, daß die Frage, wer

die Verkehrszeichen aufzustellen hat, in einem Bundesstaat keineswegs zwingend und ausschließlich durch Bundesrecht beantwortet werden muß. Art. 84 Abs. 1 GG weist grundsätzlich den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zu, die "Einrichtung der Behörden" zu regeln. Da hierzu auch gehört, die Zuständigkeiten der Behörden festzulegen, wird deutlich, daß die Zuständigkeitsregelung, die in § 6 StVG fehlt, nicht vom Bundesverkehrsminister getroffen werden muß, sondern auch von den Ländern vorgenommen werden kann.

Außerdem muß der Argumentation mit "Sinn und Zweck" entgegengehalten werden, daß die teleologische Interpretationsmethode nicht zum Ziel haben kann, zu ermitteln, wie in einer bestimmten Situation eine vernünftige Regelung aussehen würde, um dann das, was als vernünftig befunden wurde, zum Zweck des Gesetzes zu erklären. Auslegung bedeutet Ermittlung des Wortsinns. Das gilt für jeden Auslegungsschritt. Deshalb muß auch der teleologische Schritt auf dem Boden des Wortlautes des Gesetzes, das ausgelegt werden soll, vorgenommen werden. Nur im Rahmen des Wort- und des Bedeutungszusammenhangs[250] einer auszulegenden Norm kann ihr Zweck ermittelt werden. Verläßt man diesen Rahmen, dann wird nicht mehr der Zweck des Gesetzes aus seinem Text und Kontext ermittelt; dann läuft man vielmehr Gefahr, dem Gesetz einen bestimmten Zweck zu unterschieben. Hinzu kommt, daß mit der Erteilung einer Subdelegationsbefugnis die Möglichkeit eingeräumt wird, eine anderweitig festgelegte Zuständigkeitsordnung zu ändern. Für eine solche Änderung reichen allgemeine Zweckmäßigkeitserwägungen einer Exekutivinstanz alleine nicht aus[251].

Darüber hinaus ist in dem hier zur Erörterung stehenden Fall zweifelhaft, ob es sinnvoll wäre, dem Bundesverkehrsminister zu gestatten, die in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG beschriebenen Befugnisse in beliebigem Umfang zu übertragen. Mit Recht weist Schneider darauf hin[252], daß die Mehrzahl dieser Kompetenzen

zweckmäßigerweise vom Bundesverkehrsminister selbst wahrgenommen werden und nicht übertragbar sein sollte, weil nur so eine bundeseinheitliche Regelung zustande kommen kann[253]. Dies bedeutet, daß auch mittels der teleologischen Methode dem § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG nicht entnommen werden kann, daß der Bundesverkehrsminister Kompetenzen ganz oder teilweise übertragen darf.

Die Entstehung des § 6 Abs. 1 StVG schließlich geht zurück auf § 6 KFG vom 3.5.1909[254]. Der dem heutigen § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG entsprechende damalige Absatz 1 Nr. 2 lautete: "Der Bundesrat erläßt .... 2. die sonstigen zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit auf den öffentlichen Wegen und Plätzen erforderlichen Anordnungen über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen insbesondere über die Prüfung und Kennzeichnung der Fahrzeuge und über das Verhalten der Führer". Weder hier noch in den nachfolgenden vorkonstitutionellen Änderungsgesetzen[255] ist zum Ausdruck gekommen, daß der Bundesverkehrsminister ermächtigt sein soll, Kompetenzen auf andere Behörden zu übertragen. Das gleiche gilt für die Änderungen des § 6 StVG, die nach der Inkraftsetzung des Grundgesetzes beschlossen worden sind[256]. Besondere Erwähnung verdient, daß sich aus dem Bericht des Verkehrsausschusses des Bundestages zum Verkehrssicherungsgesetz von 1952[257] die Absicht ergibt, die Ermächtigungsvorschrift des § 6 KFG den Anforderungen des Art. 80 GG anzupassen. Diese Bemühungen bezogen sich jedoch nur auf den Satz 2 des Art. 80 Abs. 1 GG mit dem Erfolg, daß die einzelnen Materien, die der Bundesverkehrsminister zu regeln ermächtigt wurde, heute in § 6 Abs. 1 StVG nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt sind[258], daß eine dem Satz 4 entsprechende Subdelegationsbefugnis jedoch nach wie vor fehlt.

Da keiner der "klassischen" Auslegungsschritte aus § 6 Abs. 1 und den übrigen Vorschriften des StVG eine dem Bundesverkehrsminister zustehende Befugnis

zur Delegation zu Tage förderte, muß § 4 Abs. 1 und 4 StVO, der eine Übertragung der Befugnis, Verkehrszeichen aufzustellen, auf die unteren Verwaltungsbehörden enthält, als verfassungswidrig angesehen werden, es sei denn, die in § 6 StVG fehlende Subdelegationsbefugnis ließe sich durch verfassungskonforme Auslegung ermitteln. Indessen erheben sich Zweifel, ob hier eine solche Auslegung überhaupt möglich ist. Sie setzt nämlich voraus, daß die zu beurteilende Norm verschiedene Auslegungen zuläßt und daß eine (oder mehrere davon) vom Grundgesetz nicht gedeckt, (mindestens) eine andere aber verfassungsmäßig ist. Mehrere Auslegungsmöglichkeiten können aber nur dann vorliegen, wenn sich aus dem Wortlaut der Norm Anhaltspunkte für diesen und jenen Regelungsinhalt des Gesetzes ableiten lassen. Das ist jedoch hier nicht der Fall. Weder § 6 noch die anderen Vorschriften des StVG enthalten Anhaltspunkte dafür, daß dem Bundesverkehrsminister die Befugnis zur Subdelegation von Kompetenzen erteilt worden ist. Eine "verfassungskonforme" Auslegung mit dem Ergebnis, daß dem Bundesverkehrsminister Delegationsbefugnisse durch das Straßenverkehrsgesetz erteilt worden sei, würde nicht vorgefundene organisationsrechtliche Inhalte des StVG auf ihre Verfassungsmäßigkeit prüfen, sondern diese Inhalte erst selbst schaffen. Dies kann jedoch nicht Aufgabe der Auslegung sein, sondern muß eine des Gesetzgebers bleiben[259].

Aus dem Straßenverkehrsgesetz eine Befugnis für den Bundesverkehrsminister herauszulesen, Aufgaben auf andere Behörden zu übertragen, ist nicht möglich. Dies ist auch die weit überwiegende Ansicht in der Literatur. Der VGH Kassel, Hamann, Sasse, Hagedorn und Haarkötter[260] sind zwar der Ansicht, die Verkehrszeichen seien Verwaltungsakte in der Form der All-

gemeinverfügung, Bouska, Schneider und Schmitt[261] vertreten zwar die Meinung, Verkehrszeichen seien Tatsachen, und Drews-Wacke[262] halten die StVO für vorkonstitutionelles Recht - alle heben jedoch ausdrücklich hervor, daß § 4 Abs. 1 und 4 StVO verfassungswidrig ist, wenn man davon ausgeht, daß Verkehrszeichen Rechtsverordnungen sind bzw. auf nachkonstitutionellen Ermächtigungsgrundlagen beruhen. Dies bedeutet, daß über die Auslegung und über das Ergebnis der Anwendung sowohl des Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG als auch des § 6 Abs. 1 StVG weitgehende Übereinstimmung besteht[263].

Als Ergebnis kann deshalb festgehalten werden: Weil der Bundesverkehrsminister durch § 6 Abs. 1 oder eine andere Vorschrift des Straßenverkehrsgesetzes nicht ermächtigt war, die Befugnis zum Aufstellen von Verkehrszeichen zu übertragen, verstößt der ohne eine solche Ermächtigung erlassene § 4 Abs. 1 StVO gegen Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG. Der Bundesverkehrsminister hat mit dem Erlaß dieser Vorschrift auch das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) verletzt[264].

b) Bereits oben (S. 93) wurde dargelegt, daß § 4 Abs. 1 StVO eine Unterermächtigung enthält. Auch Unterermächtigungen ändern die bisherige Zuständigkeitsverteilung, geben bisher unbefugten Behörden Befugnisse zur Erfüllung gleichzeitig zugeteilter Aufgaben. Sie sind somit Ermächtigungen von der gleichen Qualität wie die Erstermächtigungen[265]. Deshalb muß hier gefragt werden, ob auch die Unterermächtigung des § 4 StVO den Voraussetzungen zu genügen hat, die Satz 2 des Art. 80 Abs. 1 GG an Erstermächtigungen stellt.

Die Frage, ob auch die Unterermächtigungsnorm an Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG gebunden ist, wird in den wenigen Stellungnahmen der Literatur gegensätzlich beantwortet. Während Maunz[266] sie - ohne Begründung und mit Anzeichen von Zweifeln - jedenfalls für den Fall bejaht, daß der Erstermächtigte nur einen Teil seiner Rechtsetzungsbefugnis weitergibt, wird sie von Wolff sowohl für die teilweise als auch für die globale Weiterübertragung verneint. Er führt als Begründung an, Art. 80 Abs. 1 GG beruhe auf dem Gedanken, daß Rechtsnormen grundsätzlich nur von dem ordentlichen Gesetzgeber geschaffen werden sollen und daß jede Ausnahme von dieser Regel der genauen Begrenzung bedürfe. Sei das Gewaltenteilungsprinzip jedoch einmal durch den Erlaß einer speziellen Ermächtigungsnorm durchbrochen, dann brauche der Erstermächtigte seinem Delegatar Inhalt, Zweck und Ausmaß der übertragenen Befugnis nicht vorzuschreiben; der Gewaltenteilungsgrundsatz sei dann nicht mehr tangiert, weil beide, Erst- und Unterermächtigter, als Instanzen der Exekutive im selben (Gewaltenteil-)Bereich tätig seien[267]. - Hiergegen läßt sich einwenden, daß der Gewaltenteilungsgrundsatz durch eine Unterermächtigung zwar nicht mehr unmittelbar berührt wird, daß es aber dem ordentlichen Gesetzgeber dennoch nicht gleichgültig sein kann, in welcher Weise die von ihm erteilte Ermächtigung weiter übertragen wird. Das Gebot, auch die Unterermächtigung durch die Bestimmtheitstrias des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zu begrenzen, würde ihm die politische Kontrolle über die Exekutiv-Instanzen erleichtern. Entsprechendes gilt für die Gerichte; sie könnten leichter überprüfen, ob sich der auf Grund der Unterermächtigung erlassene Hoheitsakt in den Grenzen der Unterermächtigung hält, wenn diese Grenzen vom Erstermächtigten festgelegt worden sind. Die Möglichkei-

ten einer politischen und einer gerichtlichen Kontrolle sprechen also für die Anwendung des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG auch auf die Unterermächtigung des § 4 Abs. 1 StVO.

Indessen bedarf diese Frage hier keiner abschließenden Antwort. Denn selbst wenn man der Ansicht ist, auch die Unterermächtigung bedürfe einer dem Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechenden Bestimmtheit, würden hieraus der Ermächtigungsnorm des § 4 Abs. 1 und Abs. 4 StVO keine Gefahren erwachsen. § 4 Abs. 4 StVO verweist mit seinem Gebot, "Die Anordnungen sind durch amtliche Verkehrszeichen oder amtliche Verkehrseinrichtungen zu treffen" auf § 3 Abs. 1 StVO, der seinerseits auf die Anlage und die dortigen erklärenden Beschreibungen und Abbildungen der Verkehrszeichen weiterverweist. Die Möglichkeiten, die den Straßenverkehrsbehörden für die Regelung des Verkehrs durch Gebote und Verbote zur Verfügung stehen, ergeben sich abschließend (vgl. § 45 Abs. 1 StVO) aus der Anlage (lediglich für die Verkehrsampeln folgen sie aus § 2 StVO). Damit ist die den Straßenverkehrsbehörden erteilte Ermächtigung zunächst nach ihrem Inhalt bestimmt. Die Bestimmtheit des Zweckes ergibt sich aus dem Wortlaut des § 4 Abs. 1 StVO. Danach können die Straßenverkehrsbehörden zu Verkehrsbeschränkungen, d.h. zu durch Verkehrszeichen verkörperten Geboten und Verboten nur greifen, wenn dies "aus Gründen der Leichtigkeit oder Sicherheit des Verkehrs" erforderlich ist. Schließlich läßt sich auch das Ausmaß der erteilten Ermächtigung ermitteln. Wenn den Behörden durch die Kombination verschiedener Verkehrszeichen auch ein gewisser Spielraum in der Frage bleibt, wie intensiv sie den Verkehr auf einer bestimmten Straße regeln wollen, so ergibt sich aus der Zweckbestimmtheitsformel doch, daß sie nur soweit die "Benutzung bestimmter Strassen" reglementieren dürfen, wie Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs es erfordern. § 4 Abs. 1 und 4 StVO genügt also Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG[268].

c) Nach der Feststellung, daß § 4 Abs. 1 StVO zwar nicht wegen Verstoßes gegen Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, wohl aber deshalb verfassungswidrig ist, weil die nach Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG erforderliche Subdelegationsbefugnis in § 6 Abs. 1 StVG nicht erteilt worden ist, soll nun noch erörtert werden, ob § 47 Abs. 1 StVO als Vorschrift, die die Leerformel "Straßenverkehrsbehörden" des § 4 Abs. 1 StVO ausfüllt, gültig ist. Das hängt davon ab, ob der Bundesverkehrsminister in § 47 Abs. 1 StVO solche Delegetare benannt hat, die verfassungsrechtlich unbedenklich sind. Die nachfolgenden Erörterungen stehen deshalb unter der Frage, ob § 47 Abs. 1 StVO mit Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG in Einklang steht oder ob - wenn dies nicht der Fall ist - eine andere Vorschrift des Grundgesetzes die in § 47 Abs. 1 StVO vom Bundesverkehrsminister benannten Ermächtigungsempfänger unbedenklich erscheinen läßt. Hierzu ist zunächst klarzustellen, wer Empfänger der Unterermächtigung ist.

aa) Wer Straßenverkehrsbehörde ist, präzisiert zunächst § 47 Abs. 1 Satz 2, zweiter Halbsatz StVO dahingehend, daß die unteren Verwaltungsbehörden sachlich zuständig seien, wobei gleichzeitig gesagt ist, daß das Landesrecht darüber entscheidet, welche Behörde untere Verwaltungsbehörde ist[269].

§ 47 Abs. 1 StVO legt jedoch nicht abschließend die Behördenebene fest, auf der über das Aufstellen von Verkehrszeichen entschieden wird. In Satz 2 wird den (zuständigen) obersten Landesbehörden nicht nur ein Weisungsrecht zugebilligt[270], sondern auch die Möglichkeit eröffnet, selbst die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Damit bestehen zwei verschiedene, wenn auch durch die Behördenhierarchie, der sie beide angehören, miteinander

verbundene Kompetenzträger. Ihre Befugnis, ihre Kompetenzen wahrzunehmen, ist zwar nicht ausdrücklich von besonderen und einander ausschließenden Voraussetzungen abhängig gemacht. Aus dem der obersten Landesbehörde zustehenden Weisungsrecht muß man jedoch folgern, daß die untere Verwaltungsbehörde nicht mehr tätig werden darf, wenn die oberste Landesbehörde handeln will oder gehandelt hat. Die Koordination der beiden Zuständigkeiten erfolgt also in der Weise, daß ein Tätigwerden der obersten Landesbehörden die Zuständigkeit der unteren Verwaltungsbehörde im Einzelfall kassiert[271]. Grundsätzlich und in erster Linie jedoch liegt die Kompetenz bei den unteren Verwaltungsbehörden. Nur sie sind, wie sich aus § 47 Abs. 1 Satz 2 StVO ergibt, Straßenverkehrsbehörden.

Damit ist die Frage, wem § 47 Abs. 1 StVO die Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen einräumt, noch nicht abschließend beantwortet. Denn diese Vorschrift vergibt die sachliche Zuständigkeit nicht nur an die bereits erwähnten Ebenen der Behördenhierarchie, sie enthält vielmehr außerdem noch eine umfassende Verweisung auf die Zuständigkeitsregelung durch das Landesrecht. Sachlich zuständig zur Ausführung[272] der StVO "sind die Strassenverkehrsbehörden. Das sind (auch) ... die Behörden, denen durch Landesrecht die Aufgaben der Strassenverkehrsbehörde zugewiesen werden". Damit ist zum Ausdruck gebracht, daß die Zuständigkeitsregelung, die die StVO selbst vornimmt, keine abschließende ist; hier wird vielmehr den Ländern die Möglichkeit eröffnet, jede andere (als die untere Verwaltungs-)Behörde für zuständig zu erklären.

Die Durchsicht des Landesrechts[273] auf Rechtsnormen, die die Vorschrift des § 47 Abs. 1, Satz 1, 2. Halbsatz, 2. Alternative StVO durch eine Zuständigkeits-

regelung ausfüllen, ergibt, daß vier Länder, nämlich Rheinland-Pfalz[274], Schleswig-Holstein[275], Berlin[276] und Bayern[277] eine eigene umfassende Zuständigkeitsregelung erlassen haben. Niedersachsen[278] hat eine solche Regelung für einen Teilbereich, nämlich für die Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen auf den Bundesautobahnen getroffen[279]. Alle anderen Länder[280] hingegen haben von der Möglichkeit, die Zuständigkeit zur Erledigung der sich aus der StVO ergebenden Aufgaben selbst zu regeln entweder gar keinen Gebrauch gemacht, oder sie haben bei ihrer Regelung die Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen ausgeklammert[281].

bb) Verfassungsrechtliche Bedenken[282] gegen die in § 47 Abs. 1 StVO getroffene Zuständigkeitsregelung werden - zunächst - nicht dadurch ausgelöst, daß der Bundesverkehrsminister hier die Befugnis zum Aufstellen von Verkehrszeichen nicht an einen der in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 genannten anderen Ermächtigungsempfänger weitergibt. Solange man in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG nur eine Norm sieht, die die Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips (Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG) zuläßt, kann nicht zweifelhaft sein, daß der Bundesverkehrsminister nicht gehalten war, seine Rechtsetzungsbefugnisse - wenn schon - dann an einen der in Satz 1 genannten Ermächtigungsempfänger weiter zu übertragen. Im Gegenteil: Weil der Gesetzgeber entschieden hat, daß der Bundesverkehrsminister und nicht eines der beiden in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Gremien zum Erlaß von Rechtsverordnungen befugt sein soll, liegt die Folgerung nahe, daß der Bundesverkehrsminister Rechtsetzungsbefugnisse auf diese Gremien nicht weiter übertragen darf[283]. Ob diese Folgerung richtig ist, soll jedoch hier einstweilen offen bleiben. Wichtig ist im Augenblick allein die Feststellung, daß Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG - zunächst - nur den Kreis der möglichen Empfänger einer (Erst-)Ermäch-

tigung begrenzt, nicht jedoch den Bundesverkehrsminister in der Auswahl möglicher Subdelegatare beschränkt[284]. Betrachtet man Art. 80 Abs. 1 Satz 1 nur als eine das Gewaltenteilungsprinzip tangierende Bestimmung[285], so ist sie für den Bundesverkehrsminister kein Hindernis, die unteren Verwaltungsbehörden und die obersten Landesbehörden als für die Ausführung der StVO zuständig zu erklären. Denn diese Landesbehörden gehören ebenso zur Exekutive, der durch die Ermächtigung Aufgaben der Legislative zugewachsen sind, wie der Bundesverkehrsminister selbst[286].

cc) Die Ermächtigung der unteren Verwaltungsbehörden und der zuständigen obersten Landesbehörden durch den Bundesverkehrsminister erscheint jedoch problematisch, weil hier Zuständigkeiten und Aufgaben nicht innerhalb desselben in sich geschlossenen Hoheitsbereichs übertragen werden[287]. Untere und oberste Verwaltungsbehörden der Länder einerseits sowie der Bundesverkehrsminister andererseits gehören vielmehr den Bereichen verschiedener Hoheitsträger an. Durch die Ermächtigung, die ein Bundesminister Landesbehörden erteilt, ergeben sich deshalb Probleme aus der Aufteilung der Hoheitsfunktionen unter Bund und Länder. Die hier zu klärende Frage ist die, ob der Kreis der Instanzen, die für den Bundesverkehrsminister als mögliche Subdelegatare in Betracht kommen, durch das föderalistische Prinzip eingeschränkt wird. Da dieses Prinzip in unserem Zusammenhang durch die Erteilung einer Unterermächtigung zur Rechtsetzung angesprochen wird, soll zunächst untersucht werden, welche Antwort auf die Frage nach der Zulässigkeit einer Subdelegation aus der Vorschrift des Grundgesetzes abzuleiten ist, die für Fragen der Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverord-

nungen allein einschlägig ist, nämlich aus Art. 80 Abs. 1 GG. Die endgültige Antwort auf die gestellte Frage ergibt sich allerdings erst nach der Berücksichtigung des Umstandes, daß § 47 Abs. 1 StVO als Vorschrift mit organisationsrechtlichem Inhalt auch von Art. 84 Abs. 1 GG her betrachtet werden muß.

aaa) Äußerungen zu den bundesstaatlichen Problemen, die entstehen, wenn ein Bundesminister Landesbehörden zum Erlaß von Rechtsverordnungen unterermächtigt, finden sich nur selten [288]. Insbesondere übersehen die umfangreiche Literatur und die Rechtsprechung zur Rechtsnatur der Verkehrszeichen diese Frage offenbar gänzlich.

Ihre Beantwortung hat davon auszugehen, daß das Grundgesetz die bundesstaatliche Hoheitsgewalt zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten aufgeteilt hat. Diese Aufteilung erfolgte für jede der drei Gewalten (Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung) unterschiedlich[289] nach Maßgabe der Artt. 70 ff., 83 ff., 92 ff., 104a ff. GG. Dabei sind diese Vorschriften grundsätzlich als erschöpfende Grenzziehungen anzusehen. Zweifelsfragen werden weitgehend durch die sich aus den genannten Bestimmungen unmittelbar sowie aus ihrem Zusammenhang mit Art. 30 GG mittelbar ergebende Vermutung geklärt, daß für eine bestimmte Funktion die Länder zuständig sein sollen, wenn sie nicht eindeutig vom Grundgesetz dem Bund zugewiesen worden ist[290]. Die den Ländern zugewiesenen Kompetenzen sind die Grundlage ihrer Eigenstaatlichkeit, in der die grundsätzliche Gleichrangigkeit von Zentralstaat und Gliedstaaten[291] zum Ausdruck kommt. Die Länder leiten ihre Kompetenzen nicht vom Bund ab, vielmehr erkennt der Bund im Grundgesetz die auf die verfassungsgebende Gewalt des (Landes-) Volkes zurückgehende Autonomie der Länder an[292].

Das Grundgesetz teilt den Ländern nicht Kompetenzen zu, es teilt vielmehr die Hoheitsgewalt des Gesamtstaates Bundesrepublik unter den Zentralstaat einerseits und die Länder andererseits auf. Ferner garantiert es in Art. 79 Abs. 3 die Existenz von Bundesländern.

Sind die Länder Staaten, dann haben sie auch das Recht zur Selbstorganisation[293]. Dieses Recht umfaßt nicht nur die Befugnis, die Verfassungsorgane einzurichten und ihre Zuständigkeiten voneinander abzugrenzen[294], umschließt also nicht nur das Selbstverfassungsrecht (im engeren Sinn), sondern auch die Befugnis, alle zur Wahrnehmung der den Ländern zustehenden Kompetenzen notwendigen Organe und Behörden zu schaffen, zu gliedern und sie mit Aufgaben und Befugnissen auszustatten. Der Bund ist grundsätzlich nicht berechtigt, den Ländern die organisatorische Ausgestaltung vorzuschreiben[295], die Länder sind vielmehr hierin frei.

Von diesen Grundsätzen läßt das Grundgesetz Abweichungen zu (vgl. Art. 30 GG). Eine dieser Ausnahmen enthält Art. 80 Abs. 1 GG. Diese Bestimmung durchbricht nicht nur den (rechtsstaatlichen) Gewaltentrennungsgrundsatz (- indem sie die Möglichkeit schafft, die Befugnis, Rechtssätze zu erlassen, von der Legislative auf die Exekutive zu übertragen -), sie enthält auch die Möglichkeit der Durchbrechung des bundesstaatlichen (Gewaltenteilungs-)Prinzips[296], indem sie Gesetzgebungskompetenzen, die dem Bund zustehen, für auf die Länder übertragbar erklärt. Mit dieser Durchbrechung des Bundesstaatsprinzips geht einher ein Eingriff in die Organisationsgewalt der Länder[297]. Denn anders als nach Art. 71 GG kann gemäß Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG die Möglichkeit, Rechtsnormen zu setzen, nicht den Ländern und damit den nach Landesverfassungsrecht

zuständigen Organen, sondern im Landesbereich nur den Landesregierungen eingeräumt werden. Das Organ des Landes, das die Rechtsverordnung erlassen kann, wird also genau bestimmt, der Organisationsgewalt der Länder kein Raum gelassen. Die Landesregierungen können die Ermächtigung auch nicht ohne weiteres weiter übertragen, sondern bedürfen auch hierzu einer vom Bund als Ermächtigungsgeber zu erteilenden Subdelegationsbefugnis (Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG). Den Ländern ist deshalb mit den den Landesregierungen erteilten Ermächtigungen die Ebene des Exekutiv-Bereichs, die zum Erlaß der Rechtsverordnungen tätig zu werden hat, vorgeschrieben. Ihrer eigenen Organisationsgewalt vorbehalten bleibt im Falle bundesgesetzlicher Ermächtigungen an die Landesregierungen lediglich, in der Verfassung selbst zu bestimmen, was "Landesregierung" bedeutet[298].

Das Grundgesetz hat diese Abweichung vom Selbstorganisationsrecht der Länder in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 ausdrücklich zugelassen. Sie ist sinnvoll, weil sie dem Bundesgesetzgeber eine gewisse Sicherheit dafür verschafft, daß bei der Formulierung der Ausführungsregeln, die seine Gesetze ergänzen sollen, der Sachverstand der Exekutive und nicht die politischen (Interessen-)Argumente eines Landesparlamentes den Ausschlag geben[299]. Denn vor allem um sachverständige Regelungen der Einzelheiten geht es dem Bundesgesetzgeber; die politischen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, die mit dem Gesetz, das die Ermächtigung an die Landesregierung enthält, verbunden sind, hat er selbst bereits beantworten müssen (vgl. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG).

Man darf in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG jedoch nicht nur die Einräumung der Möglichkeit eines Eingriffs in die den Ländern zukommende Organisationsgewalt, man muß in dieser Bestimmung vielmehr auch

die Begrenzung dieser Möglichkeit sehen. Unter diesem Blickwinkel betrachtet, erscheint Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG als eine Vorschrift, die dem Bundesgesetzgeber den Weg vorschreibt, den er beschreiten muß, um Landesinstanzen Rechtsverordnungsbefugnisse zuzuteilen. Dies bedeutet, daß die Organisationsgewalt der Länder nur durch Ermächtigungen zurückgedrängt werden darf, die als Empfänger der Rechtsetzungsbefugnis die Landesregierungen benennen. Von Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG her betrachtet scheidet damit jede Ermächtigung nachgeordneter Landesbehörden aus dem Bereich der dem Bundesgesetzgeber verfügbaren Möglichkeiten aus[300]. Denn eine solche Ermächtigung wäre deshalb ein im Vergleich zu dem nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG zulässigen schwererer Eingriff in die Organisationsgewalt der Länder, weil er als Versuch gelten muß, die Landesregierung, die an der Spitze der Behördenhierarchie steht und der deshalb die Organisationsgewalt im Exekutivbereich in erster Linie zukommt, zu übergehen. Eine solche Ausschaltung der Landesregierung verstößt gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG.

Können also - von Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG her gesehen - Rechtsetzungsbefugnisse vom Bundesgesetzgeber an Landesbehörden nur in der Weise erteilt werden, daß die Landesregierung als Ermächtigungsempfänger in Erscheinung tritt, dann ist insoweit auch die Unterermächtigung von Landesbehörden durch den Bundesverordnungsgeber nur in der Weise möglich, daß zunächst die Landesregierung unterermächtigt und gleichzeitig für befugt erklärt wird, die (Unter-)Ermächtigung ihrerseits weiter zu übertragen. Denn was für die Erstermächtigung gilt, hat auch für Unterermächtigungen Bedeutung: mit Rücksicht auf die Organisationsgewalt der Länder sind beide nur soweit möglich, wie sie durch das Grundgesetz zugelassen sind. Die von Art. 80 Abs. 1

S. 1 GG ausgesprochene Zulassung ist jedoch auf Ermächtigungen an dasjenige Landesorgan beschränkt, das im Vollzugsbereich[301] primär die Organisationsgewalt innehat, auf die Landesregierung. Als diejenige Instanz, die über allen Ressortinteressen die Gesamtbelange des Landes wahrzunehmen hat, ist sie - unter dem Blickwinkel des Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG - das einzige Einfalltor, durch das der Bundesgesetzgeber Rechtsetzungsbefugnisse in die Landesexekutive einschleusen kann. Wenn die erstermächtigte Bundesregierung oder ein erstermächtigter Bundesminister Landesbehörden zum Erlaß von Rechtsverordnungen unterermächtigen will, ist dies nur auf dem Weg über die Landesregierungen möglich[302].

Dies bedeutet, daß - von Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG her gesehen - die oben gestellte Frage, ob der Kreis der möglichen Subdelegatare in irgendeiner Weise begrenzt ist, für den Fall bejaht werden muß, daß der Subdelegant den Bereich der eigenen Hoheitsgewalt verlassen will. Hier erweist sich das Bundesstaatsprinzip als Schranke, die sich unter dem Blickwinkel des Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG dahin auswirkt, daß z.B. vom Bundesverordnungsgeber Rechtsetzungsbefugnisse nur an die Landesregierungen weitergegeben werden dürfen.

bbb) Dies ist zwar eine Antwort auf die Frage, ob der Bundesverkehrsminister einen verfassungsrechtlich unbedenklichen Empfänger der Ermächtigung, Verkehrszeichen aufzustellen, benannt hat - aber es ist nur die Antwort, die sich ergibt, wenn man unsere Frage ausschließlich von Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG her betrachtet. Daß diese Perspektive kein endgültiges Urteil erlaubt, zeigen bereits die obigen Ausführungen[303] zu der Frage, ob der Bund die Kompetenz zum Erlaß von Regelungen organisatorischen Inhalts auf dem Gebiet des Straßenverkehrs hat. Diese Frage wurde dahingehend beantwortet, daß der Bund diese

Kompetenz für sich entweder aus Art. 74 Nr. 22 GG oder aus Art. 84 Abs. 1 GG herleiten kann. Wenn der Bund jedoch einerseits diese Kompetenz hat, andererseits aber nur die Landesregierungen ermächtigen können soll, dann tritt hier ein Widerspruch zwischen dem Zweck des Art. 84 Abs. 1 GG, einen optimalen Vollzug der Bundesgesetze sicherzustellen und dem Zweck des Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG zu Tage, der mit der Benennung der Landesregierung als einzigem Ermächtigungsadressaten im Landesbereich dahingeht, die Eigenstaatlichkeit der Länder zu wahren. Denn ein im Sinne des Bundes optimaler Gesetzesvollzug ist nur dadurch sicher zu stellen, daß als Ermächtigungsempfänger auch nachgeordnete Landesbehörden in Betracht kommen.

Zu der Frage, wie diese gegenläufigen Zweckrichtungen der Art. 84 Abs. 1 GG und Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG miteinander in Einklang zu bringen sind, gibt es - soweit ersichtlich - in der Rechtsprechung und in der Literatur nur je eine Äußerung[304]. Beide, das BayObLG[305] und Groß[306], gelangen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG hinter Art. 84 Abs. 1 GG zurücktrete. Das BayObLG führt als Begründung an, dem Interesse der Länder an der Wahrung ihrer Eigenstaatlichkeit und damit auch ihrer Organisationsgewalt sei dadurch genügt, daß Bundesgesetze, die den Soweit-Vorbehalt des Art. 84 Abs. 1 GG ausfüllen, nur mit Zustimmung des Bundesrates ergehen können. Hiergegen wendet Groß mit Recht ein, daß der Bundesrat ein Organ des Bundes sei und daß er seine Entscheidungen in erster Linie nach politischen Gesichtspunkten treffe, daß also ein mit Zustimmung des Bundesrates zustandegekommenes Gesetz nicht bereits deshalb verfassungsrechtlich unbedenklich sei, weil es Aufgabe dieses Organs sei, die Belange der Länder im Gesetzgebungsverfahren des Bundes wahrzunehmen. Groß führt wei-

ter aus, Art. 84 Abs. 1 GG enthalte keine abschließende Regelung der Frage, an wen ein Bundesgesetz Organisationskompetenzen übertragen könne, vielmehr könne Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG neben Art. 84 Abs. 1 GG selbständige Bedeutung haben. Die hiernach zu erwartende Konsequenz, daß die aus Art. 84 Abs. 1 GG für den Bund abzuleitende Organisationskompetenz durch Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG begrenzt sei, zieht Groß jedoch nicht. Er gelangt vielmehr unter der Fragestellung, "ob eine ... Anwendung des Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG geboten" sei, zu dem Ergebnis, daß hierfür "kein Bedürfnis" bestehe. Eine nach Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG z.B. unzulässige Ermächtigung eines Landesministers sei nämlich als ein Hinweis auf das Organisationsrecht des Landes auszulegen. Da somit dem Landesrecht vorbehalten bleibe, wer wirklich Delegatar geworden sei, bedürfe es der Sicherstellung der Eigenstaatlichkeit der Länder durch die Anwendung des Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG auf Ermächtigungen des Bundes zum Erlaß von Organisationsverordnungen nicht. Aus dem fehlenden Bedürfnis leitet Groß auch sogleich die Unanwendbarkeit des Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG ab[306].

Gegen diese Begründung des Vorrangs des Art. 84 Abs. 1 GG vor Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG muß eingewandt werden, daß der Schluß von dem fehlenden Bedürfnis auf die Unanwendbarkeit des Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG nicht plausibel ist. Vorallem aber muß Groß sich entgegenhalten lassen, daß er der Frage nach dem Verhältnis von Art. 84 Abs. 1 GG zu Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG ausweicht. Wenn nämlich die einem Landesminister erteilte Ermächtigung als Verweisung auf das Landes(organisations)recht ausgelegt wird, dann ist mittels dieser Auslegung die Frage nach dem Verhältnis von Art. 84 Abs. 1 GG zu Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG nicht beantwortet, sondern durch Interpretation umgangen.

Für ihre Beantwortung ist davon auszugehen, daß Art. 84 Abs. 1 GG dem Bund die Möglichkeit gibt, durch Zustimmungsgesetz in die Organisationsgewalt der Länder einzugreifen. Das bedeutet, daß es dem Bund grundsätzlich möglich ist, auch unteren Verwaltungsbehörden der Länder Aufgaben zuzuweisen[308]. Nach langjähriger Diskussion[309] kann heute auch als entschieden gelten, daß der Bund bestimmte organisatorische Maßnahmen auch im Bereich der Kommunalverwaltung treffen kann[310]. Die Organisationsgewalt der Länder ist somit durch den Soweit-Vorbehalt des Art. 84 Abs. 1 GG auf breiter Front zurückgedrängt und damit auch die grundsätzliche Entscheidung über das Gewicht der Eigenstaatlichkeit der Länder auf dem Gebiet des Organisationsrechts getroffen. Die Frage, die sich im Hinblick auf Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG stellt, ist deshalb die, ob durch diese Grundgesetzbestimmung diese Entscheidung für den Fall revidiert worden ist, daß nicht der Bundesgesetzgeber, sondern der Bundesverordnungsgeber in die Organisationsgewalt der Länder eingreifen will. Diese Frage ist zu verneinen. Denn es ist unbestritten, daß der Bundesgesetzgeber den Soweit-Vorbehalt des Art. 84 Abs. 1GG auch mit einer Ermächtigungsnorm ausfüllen kann[311]. Dadurch kann er seine Möglichkeiten, in die Organisationsgewalt der Länder einzugreifen, auf den Ermächtigungsempfänger übertragen mit der Folge, daß dieser die gleichen organisationsrechtlichen Befugnisse hat wie der Bundesgesetzgeber. Daraus ergibt sich, daß die bundesstaatliche Komponente des Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG auch den Bundesverordnungsgeber nicht bindet, wenn er sich auf eine Ermächtigung stützt, deren Kern die Bundeskompetenz aus Art. 84 Abs. 1 GG ist. Art. 84 Abs. 1 GG ist somit im Hinblick auf Organisationsverordnungen im Verhältnis zu Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG als lex specialis anzusehen.

Nach § 47 Abs. 1 StVO sind Empfänger der vom Bundesverkehrsminister ausgesprochenen Unterermächtigung die unteren Verwaltungsbehörden (als Regel) und die zuständigen obersten Landesbehörden (als Ausnahme). Der Bundesverkehrsminister weist hier also unmittelbar, - d.h. ohne die Landesregierungen einzuschalten - Landesbehörden an, bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Er verteilt Aufgaben an bestimmte Behörden, legt ein Weisungsrecht fest, das der einen Behörde der anderen gegenüber zustehen soll, übergeht dabei die Mittelbehörden, die in der Mehrzahl der Bundesländer bestehen, trifft also organisatorische Maßnahmen, die die Zuständigkeiten der Länderbehörden im Hinblick auf die Straßenverkehrsordnung umfassend regeln.

Voraussetzung der Gültigkeit dieser detaillierten organisationsrechtlichen Regelung und der mit ihr vorgenommenen Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die unteren Verwaltungsbehörden der Länder ist allerdings, daß sich der Bundesverordnungsgeber auf eine Ermächtigung stützen kann, die ihn gerade auch hierzu ermächtigt, ihn also für befugt erklärt, in die Organisationsgewalt der Länder einzugreifen. Da wir oben festgestellt haben,daß es in § 6 Abs. 1 StVG an jeglicher Ermächtigung für den Bundesverkehrsminister fehlt,Regelungen organisatorischen Inhalts zu treffen, und da es in dieser Vorschrift und den anderen Bestimmungen des StVG (erst recht)

an einem Hinweis dafür fehlt, daß der Bundesverkehrsminister Landesbehörden ermächtigen können soll[312], muß als Ergebnis festgehalten werden, daß der Bundesverkehrsminister mit dem Erlaß des § 47 Abs. 1 StVO seine ihm in § 6 StVG erteilte Ermächtigung überschritten hat. Damit hat er gegen das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) verstoßen und zugleich Art. 84 Abs. 1 GG verletzt. Denn weil ein den Soweit-Vorbehalt ausfüllendes Bundesgesetz fehlt, verletzt § 47 Abs. 1 StVO die nach Art. 84 Abs. 1 GG prinzipiell den Ländern zustehende Befugnis, die Einrichtung der Behörden (und das Verwaltungsverfahren) zu regeln.

Die Vorschrift des § 47 Abs. 1 StVO verstößt also gegen die den Ländern vom Grundgesetz zugewiesene Eigenstaatlichkeit und die aus dieser abzuleitenden Organisationsgewalt. § 47 Abs. 1 StVO ist daher insoweit nichtig mit der Folge, daß Straßenverkehrsbehörden ihre Kompetenz zur Regelung der sich aus der StVO ergebenden Aufgaben nicht aus dieser Vorschrift ableiten können[313]. Sind die Verkehrszeichen Rechtsverordnungen, dann sind sie von Behörden aufgestellt, denen die Zuständigkeit hierzu fehlt. Die Verkehrszeichen sind also auch deshalb nicht rechtswirksam, weil die Vorschrift, die den Straßenverkehrsbehörden die Kompetenz zu ihrer Aufstellung verleiht, wegen Verstoßes gegen die vom Grundgesetz vorgenommene Aufteilung der hoheitlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern und der damit den Ländern für ihren Aufgabenbereich zugleich zugestandenen Organisationsgewalt nichtig ist.

Als Ergebnis der Erörterungen der Verfassungsmäßigkeit der §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO ist deshalb festzuhalten, daß die Straßenverkehrszeichen in der Mehrzahl der Bundesländer von Behörden aufgestellt werden, die aus zwei zu unterscheidenden Gründen dazu nicht befugt sind: Weil die Ermächti-

gungsnorm des § 4 Abs. 1 und 4 StVO gegen Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG verstößt, fehlt den Straßenverkehrsbehörden die materiell-rechtliche Befugnis zum Aufstellen von Verkehrszeichen. Weil die Zuständigkeitsnorm des § 47 Abs. 1 StVO (mit Ausnahme ihrer Verweisung auf Landesrecht) gegen Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 84 Abs. 1 GG verstößt, fehlt den Straßenverkehrsbehörden die formelle Zuständigkeit zum Aufstellen der Straßenverkehrszeichen. Die Straßenverkehrsbehörden sind deshalb in der Mehrzahl der Bundesländer zum Aufstellen von Verkehrszeichen mit Gebots- oder Verbotsinhalt nicht zuständig. Die bundesrechtliche Regelung der Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen ist also verfassungswidrig.

IV. Die Rechtslage in den Bundesländern mit eigener Regelung der Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen.

Schließlich bedarf noch der Erörterung, ob die landesrechtlichen Regelungen, die in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Bayern und Berlin sowie - für die Bundesautobahnen - in Niedersachsen getroffen worden sind, verfassungsrechtlich unbedenklich sind.

1. Die Kompetenz der Länder zum Erlaß eigener Regelungen.

Die landesrechtlichen Regelungen der Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen sind Alternativen zu der vom Bundesverkehrsminister in § 47 Abs. 1 StVO getroffenen Regelung der Zuständigkeitsfrage. Abgesehen davon, daß diese alternative Zuständigkeit der Rechtsklarheit abträglich ist[314], gibt sie Anlaß zu der Frage, ob neben der vom Bundesverkehrsminister getroffenen Regelung

eine landesrechtliche überhaupt zulässig ist. Das erscheint zweifelhaft, weil das Gebiet des Straßenverkehrs eine Materie der konkurrierenden Gesetzgebung ist (Art. 74 Nr. 22 GG), der Bund von seinem Recht, diese Materie zu regeln, mit Erlaß des StVG Gebrauch gemacht und somit gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Regelungszuständigkeit der Länder grundsätzlich ausgeschlossen hat.

Der Eintritt der Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG hängt jedoch grundsätzlich davon ab, daß die bundesgesetzliche Regelung erschöpfend ist. Denn die Länder sind durch sie nur "solange und soweit" an einer eigenen Regelung gehindert, wie die Regelung des Bundes reicht. Ist diese nicht erschöpfend, so können die Länder den offen gebliebenen Bereich ausfüllen[315]. Die Frage, ob der Bund das Straßenverkehrsrecht durch das Straßenverkehrsgesetz erschöpfend geregelt hat, ist nicht deshalb zu verneinen, weil die Regelung dieses Gesetzes gerade für den hier interessierenden Bereich des Verkehrsordnungsrechts im wesentlichen nur in der Ermächtigungsvorschrift des § 6 besteht. Denn auch Ermächtigungsnormen zeitigen die genannte Sperrwirkung, jedenfalls dann, wenn auf ihrer Grundlage eine Rechtsverordnung ergangen ist[316] und damit eine umfassende Regelung vorliegt. Ob die Regelung des Bundesgesetzgebers erschöpfend und deshalb eine landesrechtliche Regelung nicht mehr möglich ist, hängt also davon ab, ob die auf Grund des § 6 StVG erlassene Straßenverkehrsordnung die Materie Straßenverkehr abschließend regelt. Hier interessiert im Hinblick auf die in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Bayern und Berlin sowie in Niedersachsen erlassenen Zuständigkeitsnormen vor allem, ob die StVO auch die Frage regelt, wer für die Erledigung der sich aus ihr ergebenden Aufgaben zuständig sein soll[317].

Wie bereits dargelegt, gibt es in § 47 Abs. 1 StVO in der Tat eine bundesrechtliche Zuständigkeitsregelung, die man als erschöpfend ansehen kann. Denn hier wird festgelegt, daß die (nach Landesrecht zuständigen) unteren Verwaltungsbehörden zuständig sein sollen, daß ihnen gegenüber die obersten Landesbehörden weisungsbefugt sind und auch die erforderlichen Maßnahmen selbst treffen können. Jedoch: Obwohl diese Regelung erschöpfend ist, ist fraglich, ob sie die Sperrwirkung entfalten kann, die eine eigene Regelung der Länder verhindert. Denn, wie ebenfalls bereits ausgeführt wurde, war der Bundesverkehrsminister durch § 6 StVG weder ermächtigt, Rechtssetzungsbefugnisse überhaupt weiter zu übertragen, noch konnte er diese Befugnisse an die unteren Verwaltungsbehörden und die obersten Landesbehörden weitergeben. Wie wir gesehen haben, fehlt in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG gerade die Ermächtigung zum Erlaß von Regeln über die Zuständigkeit zur Ausführung der StVO. Abschließende erschöpfende Regelungen mit Sperrwirkung gegenüber den Ländern können aber nur solche Produkte des Bundesgesetz- oder -verordnungsgebers sein, die wirksam, d.h. unter Beachtung aller Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommen sind[318]. Dies ist bei § 47 StVO, wie dargelegt, insoweit nicht der Fall, als durch diese Vorschrift die Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen (Aufstellen von Verkehrszeichen) durch den Bundesverkehrsminister auf Landesbehörden übertragen worden ist[319),320].

Weil die an sich erschöpfende bundesrechtliche Regelung der Zuständigkeit zur Erledigung der sich aus der StVO ergebenden Aufgabe, Verkehrszeichen aufzustellen, nicht wirksam zustande gekommen ist, bleibt für landesrechtliche Regelungen dieser Aufgabe Raum. Die Bundesländer haben also die Kompetenz, solche Zuständigkeitsregelungen zu erlassen. Da andere, sich etwa auf Landesrecht stützende Bedenken nicht bestehen, sind die in den Ländern Rheinland-Pfalz,

Schleswig-Holstein, Bayern, Berlin und - für einen Teilbereich - Niedersachsen erlassenen Zuständigkeitsregelungen gültig[321),322)].

2. Die Wirkung dieser Regelungen.

Diese Feststellung führt zu der Frage, ob und inwieweit die (gültigen) landesrechtlichen Regelungen die sich aus der Verfassungswidrigkeit der bundesrechtlichen Regelung der §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO ergebenden Zuständigkeitsmängel korrigieren.

a) Hier zeigt sich zunächst, daß der durch die Verfassungswidrigkeit des § 47 Abs. 1 StVO ausgelöste Zuständigkeitsmangel durch die landesrechtlichen Regelungen behoben ist. Das bedarf keiner weiteren Begründung.

b) Aber auch die materiell-rechtliche Befugnis, die ihnen durch § 4 Abs. 1 und 4 StVO nicht erteilt worden ist, weil diese Bestimmung gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG verstößt, erhalten die Straßenverkehrsbehörden durch die landesrechtlichen Regelungen. Denn die Länder haben auf Grund einer ihnen zustehenden Gesetzgebungskompetenz Gesetze und auf deren Grundlage Rechtsverordnungen erlassen, in denen sie nicht nur festgelegt haben, wer Straßenverkehrsbehörde im Sinne des § 4 Abs. 1 und 4 StVO ist; sie haben darin ausnahmslos (vgl. oben Anm. 274 - 278) gleichzeitig die Aufgaben der für zuständig erklärten Behörden beschrieben und mit den Aufgaben auch die Befugnis zu ihrer Ausführung übertragen. Da gegen diese Gesetze und Verordnungen weder landesverfassungsrechtliche noch Bedenken bestehen, die sich auf einfaches Landesrecht stützen könnten, ersetzen

die landesrechtlichen Regelungen auch § 4 Abs. 1 und 4 StVO.

In den Ländern Bayern, Berlin, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und - für die dort verlaufenden Bundesautobahnen - in Niedersachsen wurden und werden die Verkehrszeichen deshalb von zuständigen Behörden aufgestellt.

2. Abschnitt
Die Verkehrszeichen als Verwaltungsakte (Allgemeinverfügungen).

I. Die Rechtslage nach der bundesrechtlichen Regelung der StVO.

Oben[323)] wurde näher dargelegt, daß mehrere Autoren und Gerichte teilweise ausdrücklich, teilweise stillschweigend die Verkehrszeichen mit Gebots- und Verbotscharakter deshalb nicht für Rechtsverordnungen halten, weil diese Qualifikation, wie wir eben gesehen haben, aus mehreren Gründen zu der Folgerung zwingt, daß der § 4 Abs. 1 und 4 gegen Art. 80 Abs. 1 GG verstößt und deshalb die Verkehrszeichen - da die genannten Vorschriften die Ermächtigungsgrundlage für das Aufstellen von Verkehrszeichen darstellen - ebenfalls als verfassungswidrig angesehen werden müssen. Diese Autoren und Gerichte nehmen diese Folgerung zum Anlaß, die Verkehrszeichen als Verwaltungsakte in der Form der Allgemeinverfügung zu qualifizieren[324)], um sie so aus dem Wirkungsbereich des Art. 80 Abs. 1 GG herauszuhalten und damit den Maßstab, an dem sich die Verfassungswidrigkeit der Rechtsgrundlagen der Verkehrszeichen erweist, zu eliminieren. Ein Einwand gegen diese Begründung der Qualifikation der Verkehrszeichen als Verwal-

tungsakte, nämlich der, daß sich ihre Anhänger den Vorwurf bedenklichen Opportunismus' gefallen lassen müssen, wurde oben bereits vorgebracht. An dieser Stelle soll überprüft werden, ob die Rechtsgrundlagen der Verkehrszeichen, wenn man letztere als Verwaltungsakte qualifiziert, dem Maßstab der Verfassung standhalten, ob sich also besagter Opportunismus verfassungsrechtlich "lohnt". Daß eine solche Prüfung angebracht ist, ergibt sich schon daraus, daß weder die genannten Autoren noch die Gerichte dieser Frage nachgehen, obwohl es dem ersten Blick wenig wahrscheinlich und begriffsjuristisch anmuten muß, daß die bloße Umqualifizierung der Verkehrszeichen die bundes- und rechtsstaatlichen Probleme beseitigt, die die Rechtsgrundlagen der Verkehrszeichen, als Rechtsverordnungen qualifiziert, aufwerfen. Auf der Grundlage der Qualifikation der Verkehrszeichen als Verwaltungsakte fühlen sich, soweit ersichtlich, bislang Rechtsprechung und Literatur aller verfassungsrechtlichen Probleme ledig. - Auch hier beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen zunächst nur auf die Rechtslage in denjenigen Bundesländern, die für das Aufstellen von Verkehrszeichen keine eigenen Zuständigkeitsregelungen erlassen haben.

1. Die Unanwendbarkeit des Art. 80 Abs. 1 GG

Ausgangspunkt der Überprüfung muß die Feststellung sein, daß, von den als Verwaltungsakte qualifizierten Verkehrszeichen her gesehen, die §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO nicht eine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen, sondern eine solche zum Erlaß von Verwaltungsakten enthalten. Der Bundesverkehrsminister weist den Straßenverkehrsbehörden also nicht Normsetzungsbefugnisse zu; Gegenstand der Kompetenz, die der Bundesverkehrsminister den Straßenverkehrsbehörden einräumt, ist vielmehr die

Befugnis, in Anwendung der Normen der Straßenverkehrsordnung Einzelakte zu setzen[325]. Damit haben die Anhänger der "Verwaltungsakt-Theorie" ein Teilziel erreicht, nämlich die Ausschaltung des Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG als Maßstab für die verfassungsrechtliche Gültigkeit der §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO; denn wenn die Verkehrszeichen Verwaltungsakte sind, findet Art. 80 Abs. 1 GG als nur für die Delegation von Normsetzungsbefugnissen geltende Vorschrift auf die genannten Bestimmungen keine Anwendung.

Aber nicht nur deshalb, weil Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG unmittelbar nur auf die Delegation von Normsetzungsbefugnissen anwendbar ist, sondern noch aus einem weiteren Grunde scheidet sowohl der Satz 4 des Art. 80 Abs. 1 GG als auch Abs. 1 des Art. 80 GG insgesamt aus der weiteren Betrachtung aus. Räumt nämlich der Bundesverkehrsminister den Straßenverkehrsbehörden Vollzugsbefugnisse ein, dann ist Art. 80 Abs. 1 GG schon deshalb nicht mehr anwendbar, weil dann in den §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO keine Delegation enthalten ist. Denn eine Delegation liegt nur dann vor, wenn die Kompetenz, die delegiert wird, zwar ihre Zuordnung zu einem bestimmten Organ ändert, also von ihrem früheren auf einen neuen Inhaber übergeht, wenn sie aber gleichzeitig auch ihren alten Inhalt beibehält. Erforderlich ist also die inhaltliche Identität der zu delegierenden und der delegierten Kompetenz. Diese Identität liegt hier jedoch nicht vor. Denn der Bundesverkehrsminister ist selbst - wie der Wortlaut des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG ergibt[326] - nur ermächtigt, Rechtsverordnungen, materielle Gesetze zu erlassen. Vollzugsaufgaben sind ihm nicht übertragen. Als Rechtsverordnungsgeber, als der er sich mit dem Erlaß der §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO betätigt, sind ihm keine Vollzugsbefugnisse eingeräumt; erst recht stehen solche Befugnisse nicht dem Bundesgesetzgeber

zu. Der Bundesverkehrsminister räumt somit den Straßenverkehrsbehörden eine Kompetenz ein, die er (als Rechtsverordnungsgeber) selbst nicht hat und - das ist wegen des oben eingeführten Delegationsbegriffs entscheidend - die auch sein ihm vorgeordneter Gesetzgeber nicht besitzt. Die erforderliche Identität von zu delegierender und delegierter Kompetenz fehlt also. §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO haben somit - betrachtet man die Verkehrszeichen als Verwaltungsakte - keine Delegation zum Gegenstand. Der Bundesverkehrsminister delegiert nicht, er weist den Behörden der Länder vielmehr bestimmte Aufgaben zu. Aus dem Delegationsproblem, das den als Rechtsverordnungen qualifizierten Verkehrszeichen anhaftet, wird, wenn man sie für Verwaltungsakte (Allgemeinverfügungen) hält, ein Zuweisungsproblem. Aus diesem Grunde scheidet eine Anwendung des ganzen Art. 80 Abs. 1 GG aus[327].

2. Die Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden.

Das Grundgesetz enthält, was speziell die Ausführung der Gesetze betrifft, keine Bestimmungen über die Vornahme von Realakten, über den Erlaß von Verwaltungsakten oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften, sowie über die diesbezügliche Regelung der Zuständigkeiten im Rahmen der Behördenhierarchie eines bestimmten Hoheitsträgers. Es regelt lediglich, wie die Ausführungszuständigkeiten zwischen Bund und Länder aufgeteilt sind (vgl. Art. 83 ff. GG). Aber gerade dieser Problemkreis interessiert auch in unserem Zusammenhang. Denn wenn, wie es in den §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO geschieht, ein Bundesminister Landesbehörden die Befugnis zum Erlaß von Einzelakten erteilt, so ist das Bund-Länder-Verhält-

nis tangiert. Deshalb ist, parallel zu den obigen Untersuchungen im Rahmen von Art. 80 Abs. 1 GG, die hier zu beantwortende Frage die, ob der Bund (den Ländern gegenüber) festlegen konnte, daß Landesbehörden zum Aufstellen von Verkehrszeichen zuständig sind, wenn ja, ob er mit der Ermächtigung der unteren Verwaltungsbehörden der Länder (als Regel) und der obersten Landesbehörden (als Ausnahmen) einen im föderativen Sinne verfassungsrechtlich unbedenklichen Empfänger der Befugnis, Verkehrszeichen aufzustellen und damit Verwaltungsakte zu erlassen, ausgewählt hat.

a) Die Antwort auf diese Frage kann auf das zurückgreifen, was oben[328)] über die Aufteilung der Kompetenzen zur Regelung der Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens sowie über die Eigenstaatlichkeit der Länder ausgeführt wurde. Da der Bund, wie oben dargelegt, die notwendigen Gesetzgebungskompetenzen besitzt (entweder als Annexzuständigkeit oder als Art. 84 Abs. 1 GG abgeleitete), kann er Vorschriften, die die Zuweisung von Aufgaben und Befugnissen an Landesbehörden zum Gegenstand haben, erlassen. Die prinzipiell auch im Bereich der Legislative anerkannte Eigenstaatlichkeit der Länder tritt insoweit gemäß Art. 74 Nr. 22 bzw. 84 Abs. 1 GG hinter der Regelungsbefugnis des Bundes zurück. Diese Befugnis allerdings ist nicht prinzipiell unbeschränkt. Auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts jedoch reichen die Befugnisse des Bundes sehr weit.

b) Der Bund ist, wie sich aus Art. 84 Abs. 1 GG ergibt, in der Auswahl der Landesbehörden, denen er Aufgaben und Befugnisse übertragen möchte, im Gegensatz zur Regelung des Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG nicht beschränkt. Art. 84 enthält einschränkende Vorschriften darüber, an welche Landesbehörden der Bund sich

mit seinen Kompetenzzuweisungsregeln wenden kann, nur für den Fall der Entsendung von Bundesbeauftragten (zu den obersten Landesbehörden und erst bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen zu nachgeordneten Behörden, Art. 84 Abs. 3 Satz 2 und 3) und für den Fall der Erteilung von Einzelweisungen (im Regelfall ebenfalls an die obersten Landesbehörden, Art. 84 Abs. 5). Für den Fall, daß der Bund generell - gleichgültig, ob obersten oder nachgeordneten - Landesbehörden Aufgaben der Gesetzesausführung (Realakte, Verwaltungsakte, allgemeine Verwaltungsvorschriften) zuweisen will, sieht er sich, was die möglichen Adressaten angeht, nach dem Wortlaut des Art. 84 Abs. 1 GG nicht beschränkt. Eine Begrenzung des Kreises der Adressaten ergibt sich, jedenfalls im vorliegenden Falle auch nicht aus dem Rechtsgebiet, dessen materiell-rechtliche Regelung durch die organisatorischen Regeln der §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO ergänzt wird[329]. Denn das Straßenverkehrsrecht läßt eine einheitliche, vom Bund erlassene Regelung in hohem Maß zweckmäßig erscheinen. Deshalb konnte der Bund - grundsätzlich - eine Regelung erlassen, mit der er die Organisationsgewalt der Länder in der Weise durchbricht, daß er auch nachgeordneten Landesbehörden Aufgaben und Befugnisse zuteilt. Das bedeutet, daß die Qualifikation der Verkehrszeichen als Verwaltungsakte zu der Konsequenz führt, daß die §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO jedenfalls nicht deshalb verfassungswidrig sind, weil der Bund einen verfassungsrechtlich unzulässigen Empfänger der Befugnis, Verkehrszeichen aufzustellen, ernannt hätte.

3. Die Ermächtigung des Bundesverkehrsministers zur Regelung der Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden.

Stößt somit die Bezeichnung des Empfängers der Befugnis, Verkehrszeichen aufzustellen, als solche nicht

auf verfassungsrechtliche Bedenken, so bleibt zu prüfen, ob der Bundesverkehrsminister in der Lage war, den unteren Verwaltungsbehörden der Länder bzw. den obersten Landesbehörden als den Straßenverkehrsbehörden diese Befugnis einzuräumen. Diese Frage hat zwei Aspekte: Sie geht zunächst dahin, ob der Bundesverkehrsminister ermächtigt war, Landesbehörden zum Aufstellen von Verkehrszeichen einzusetzen, ferner dahin, ob der Bundesverkehrsminister die Befugnis hatte, überhaupt irgendeiner anderen Behörde diese Aufgabe zuzuteilen. Die beiden Teilaspekte unterscheiden sich also darin, daß für den ersten wieder das föderative Prinzip von Bedeutung ist, für den zweiten hingegen der Akzent auf der Frage nach dem Wirkungsbereich des allgemeinen rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehaltes und damit dem des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung liegt[330].

a) Die Antwort unter dem ersten Teilaspekt wurde bereits oben[331] gegeben. Denn für die Beurteilung des § 47 Abs. 1 StVO unter dem Blickwinkel des Art. 84 Abs. 1 GG ist es gleichgültig, ob die Behörden, die § 47 Abs. 1 StVO als Straßenverkehrsbehörden ernennt, befugt sein sollen, Rechtsverordnungen, oder ob sie befugt sein sollen, Verwaltungsakte (Allgemeinverfügungen) zu erlassen. § 47 Abs. 1 StVO verletzt Art. 84 Abs. 1 GG, weil § 6 StVG den Soweit-Vorbehalt dieser Grundgesetzbestimmung nicht ausfüllt. Gleichzeitig ist damit durch § 47 Abs. 1 StVO auch das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) verletzt.

b) In § 6 Abs. 1 Nr. 3 und in den übrigen Vorschriften des StVG fehlt jedoch nicht nur eine Vorschrift, die es dem Bundesverkehrsminister ermöglicht, Landesbehörden Zuständigkeiten zuzuweisen. Es fehlt im StVG jede Ermächtigung an den Bundesverkehrsminister, überhaupt Zuständigkeitsfragen zu regeln, also auch

die Ermächtigung, etwa nachgeordneten Bundesbehörden die Befugnis einzuräumen, auf dem Gebiet des Straßenverkehrs regelnd tätig zu werden. Unabhängig vom föderativen Gesetzesvorbehalt des Art. 84 Abs. 1 GG scheint daher problematisch, ob der Bundesverkehrsminister den Straßenverkehrsbehörden in den §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO die Aufgabe, Verkehrszeichen aufzustellen, zuweisen konnte. Der Prüfung dieses zweiten Aspekts gelten die nachfolgenden Ausführungen.

Die Beantwortung der Frage, ob der Bundesverkehrsminister ohne besondere gesetzliche Ermächtigung den Straßenverkehrsbehörden bestimmte Aufgaben zuweisen kann, hängt davon ab, ob außer der nicht vorhandenen gesetzlichen Ermächtigung ein anderer Rechtsgrund für eine solche Befugnis des Bundesverkehrsministers denkbar ist. Ein solcher Rechtsgrund könnte sich lediglich aus der Organisationsgewalt der Exekutive, aus der Direktionsgewalt des Bundesverkehrsministers ergeben. Das bedeutet, daß die Antwort auf die gestellte Frage im Bereich eines Problemkreises zu suchen ist, dessen zahlreiche Teilaspekte ungeklärt sind[332].

Unbestritten ist lediglich, daß der Exekutive[333] auch vom Grundgesetzgeber[334] ein Betätigungsraum überlassen worden ist, innerhalb dessen sie einer gesetzlichen Ermächtigung nicht bedarf[335]. Problematisch ist neben der rechtlichen Begründung dieser Direktionsgewalt[336] vor allem ihr Inhalt und Umfang. Die Diskussion hierüber braucht an dieser Stelle nicht im einzelnen dargestellt zu werden; denn im Hinblick auf den Inhalt der §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO interessiert hier allein die Frage, ob die Regelung der sachlichen Zuständigkeit einer Behörde, die Zuweisung der Befugnisse und der Aufgaben, die zu erfüllen sie verpflichtet sein

soll, durch sogenannten Organisationsakt erfolgen kann oder ob eine solche Regelung auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen muß. Gerade diese Frage ist allerdings besonders strittig.

Da - wie gesagt - in erster Linie der Umfang der der Verwaltung unabhängig vom Gesetz oder von gesetzlichen Ermächtigungen zustehenden Organisationsgewalt streitig ist, muß zunächst nach dem Kriterium gefragt werden, mit dessen Hilfe der der Verwaltung überlassene Bereich von demjenigen abgegrenzt werden kann, der dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegt.

Bei der Suche nach einem solchen Kriterium hat sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 6.5.1960[337] an die Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung angelehnt und die These aufgestellt, daß jedenfalls im Bereich der Leistungsverwaltung Regelungen, die die Zuweisung und Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeit zum Inhalt haben, nicht unter den Vorbehalt des Gesetzes fallen. Diese Entscheidung ist u.a. auch wegen der Fragwürdigkeit der Trennung von Eingriffs- und Leistungsverwaltung kritisiert worden[338]. Doch kann hier diese Kontroverse deshalb auf sich beruhen, weil die §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO organisatorische Regelungen nicht im Bereich der Leistungs-, sondern in dem der Eingriffsverwaltung darstellen; denn sie bestimmen diejenigen Behörden, die die Aufgabe und die Befugnis wahrnehmen sollen, durch Gebote und Verbote den Straßenverkehr zu lenken[339]. Den Bereich der Eingriffsverwaltung jedoch hat das Bundesverfassungsgericht aus seinen Erörterungen ausdrücklich ausgeklammert[340], so daß seine Entscheidung für die Beantwortung unserer Frage nicht weiter hilft.

Als Leitlinie, an der sich die Trennung des Vorbehaltsbereichs von dem der Verwaltung überlassenen Direktionsbereich zu orientieren hat, wird seit langem[341] die Unterscheidung von Innenbereich der Verwaltung und Außenbereich[342] angesehen. Zum Innenbereich werden dabei diejenigen Regeln gezählt, die sich lediglich intern an die einzelnen Untergliederungen der Verwaltungsbehördenhierarchie wenden, zum Außenbereich solche Regeln, die zumindest auch die Rechtsstellung des Staatsbürgers berühren, seine Rechtsbeziehungen zu einem Hoheitsträger gestalten.

Daß diese Orientierungslinie nicht immer eindeutige Anhaltspunkte bietet[343], erweist sich indessen deutlich, wenn man versucht, die gerade hier interessierende Frage, ob Zuständigkeitszuweisungsregeln dem Gesetzesvorbehalt unterstehen, mit ihrer Hilfe zu beantworten. Denn die Regelung der sachlichen Zuständigkeit (zur Regelung eines bestimmten Aufgabenkomplexes) läßt sich als Ganzes nicht mit Ausschließlichkeit entweder dem Innen- oder dem Außenbereich zuordnen. Sie muß vielmehr - aufgeteilt nach ihren Bestandteilen - sowohl dem Innen- als auch dem Außenbereich zugerechnet werden. So ist eines ihrer Elemente die Anweisung der vorgeordneten an die nachgeordnete Behörde, eine bestimmte Verwaltungsaufgabe zu erfüllen. Hierin steckt ein dienstlicher Befehl zum Tätigwerden, der sich ausschließlich an die nachgeordnete Behörde wendet, als solcher nur die nachgeordnete Behörde betrifft und für den Fall einer Weigerung, ihn auszuführen, auch ganz spezifische Konsequenzen (Disziplinarmaßnahmen) zeitigen kann.

Außerdem ist mit einer solchen Zuständigkeitsregelung aber auch der Staatsbürger angesprochen. Er entnimmt ihr, welche Behörde für den Bereich der Eingriffsverwaltung in seine Freiheit und in sein Eigentum eindringen und Gebote oder Verbote auferlegen darf und

damit auch, nach dem Prinzip der Ausschließlichkeit der Zuständigkeitsordnung, welche Behörden dazu nicht befugt sind. Sie, die Zuständigkeitsordnung, instruiert ihn darüber, welche Behörde ihm als Obrigkeit gegenüber steht. Aus der Zuständigkeitsregelung leitet der Staatsbürger ferner ab, welche Behörde gegebenenfalls zu seinem Schutz zum Vorgehen gegen Dritte verpflichtet ist. Deshalb ist die Bemerkung Rupps zutreffend, daß die Regelung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit die Staatsorganisation und damit den Staat selbst dem Staatsbürger erst greifbar macht[344].

Trotz der Ambivalenz des Kriteriums Innenbereich - Außenbereich muß der Gesichtspunkt entscheidend sein, daß von Zuständigkeitsregelungen jedenfalls nicht nur die nachgeordneten Behörden, sondern auch und nicht in letzter Linie die Bürger betroffen sind. Letzteres ist für manche Autoren[345] ausschlaggebend dafür, daß sie Zuständigkeitsregelungen ganz allgemein überhaupt nicht der Organisationsgewalt zurechnen. Die weit überwiegende Ansicht in der Literatur geht jedoch zunächst dahin, daß Regeln über die sachliche Zuständigkeit prinzipiell der (im deskriptiven, nicht im normativen Sinne verstandenen) Organisationsgewalt zuzurechnen sind. Innerhalb dieser Ansicht gibt es allerdings erhebliche Unterschiede, die sich auf den Umfang des dem Gesetzgeber und entsprechend auf den Umfang des der Verwaltung zustehenden Bereichs beziehen[346].

H.J. Wolff will in Hinsicht auf die Regelung der sachlichen Zuständigkeit auf jede Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung verzichten[347]. Böckenförde will den Vorbehalt des Gesetzes zunächst einmal nur für die Eingriffsverwaltung in Betracht ziehen, hier aber nicht jede organisatorische Maßnahme vom Vorliegen einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig machen. Die Notwendigkeit gesetzlicher Legi-

timation von Organisationsmaßnahmen soll vielmehr beschränkt sein auf solche Maßnahmen, durch die neue hoheitliche Zuständigkeiten begründet werden[348]. Die Änderung von in Geltung befindlichen Zuständigkeitsregelungen hingegen soll bereits nicht mehr vom Gesetzesvorbehalt erfaßt sein. Letzteres ist auch die Ansicht von Ossenbühl, der allerdings den Vorbehaltsbereich des Gesetzes insofern weiter spannt als Böckenförde, als er die Möglichkeit nicht ausschließt, daß der Organisationsvorbehalt auch im Bereich der Leistungsverwaltung gilt[349]. Spanner, Obermayer, Hamann, Ermacora, Jesch, Rasch und Rupp[350], d.h. die große Mehrzahl der sich ausdrücklich zu der Zuordnung von Zuständigkeitsregeln äußernden Autoren rechnen diese Regeln dem Außenbereich zu und unterstellen sie dem Gesetzesvorbehalt.

Sieht man nun die §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO im Lichte dieser Äußerungen[351], so ergibt sich, daß sie nicht nur nach der Meinung der Mehrzahl der Autoren, die sich zu unserer Frage geäußert haben, dem Außenbereich zuzurechnen und damit dem Vorbehalt des Gesetzes zu unterstellen sind. Vielmehr führt auch das Kriterium, das Böckenförde und im Anschluß an ihn Ossenbühl für entscheidend halten, nämlich das der Begründung einer neuen hoheitlichen Zuständigkeit, zum gleichen Ergebnis. Denn die genannten Vorschriften der StVO begründen für die unteren Verwaltungsbehörden (als Regel) und für die obersten Landesbehörden (als Ausnahme) neue, d.h. Zuständigkeiten, für die eine andere als die mit ihnen gegebene Rechtsgrundlage nicht existiert. Da - im Ergebnis - auch Peters zu denjenigen gerechnet werden muß, die für Zuständigkeitsregeln ein Gesetz oder eine gesetzliche Ermächtigung fordern, diese Ermächtigung jedoch, wie bereits oben[352] in verwandtem Zusammenhang dargelegt wurde, weder in § 6 Abs. 1 Nr. 3 noch in einer anderen Vorschrift des StVG enthalten ist, verstoßen die §§ 4 Abs. 1und 4, 47 Abs. 1 StVO gegen

den allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz, daß Zuständigkeitsregelungen im Bereich der Eingriffsverwaltung, die (auch) den Staatsbürger betreffen, nicht ohne gesetzliche Ermächtigung erlassen werden können. Die genannten Vorschriften verstoßen damit auch gegen das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Art. 20 Abs. 3 GG. Dabei fällt im vorliegenden Falle erheblich ins Gewicht, daß die genannten Vorschriften der StVO nicht in einem beliebigen Sektor des Bereichs der Eingriffsverwaltung ergangen sind, sondern in einem Sektor, der in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Strafgesetzen steht. Die §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO ermächtigen die Straßenverkehrsbehörden, Gebote und Verbote zu erlassen, deren Einhaltung strafrechtlich geschützt ist, ja die Straßenverkehrsbehörden schaffen selbst, indem sie Verkehrszeichen aufstellen, Straftatbestände[353]. Die Rechtsfolgen, die bei ihrer Übertretung eintreten, sind in den u.a. durch die Verkehrszeichen auszufüllenden Blankettnormen des § 21 StVG in der bis zum 31.12.1968 geltenden Fassung (Geldstrafe bis zu 500,-- DM oder Haft) und (teilweise) des § 315 c Abs. 1 Nr. 2 a und b StGB (Gefängnis) sowie in § 42 m StGB festgelegt. Dieser unmittelbare Zusammenhang mit dem Strafrecht läßt nicht nur die Außenwirkung der Zuständigkeitsvorschriften der StVO plastisch hervortreten, er zieht diese Vorschriften auch in die Nähe eines Bereichs, den zu regeln das Grundgesetz ausschließlich dem Gesetzgeber vorbehalten hat, nämlich in die Nähe des Art. 103 Abs. 2 GG. "Strafbarkeit" im Sinne dieses Artikels bezieht sich zwar nur auf den materiellen Straftatbestand und die Rechtsfolgen, nicht aber auf die Frage, wer zur Schaffung eines Straftatbestandes oder zur Ausfüllung einer Strafblankettnorm befugt sein soll. Doch läßt sich dem Art. 103 Abs. 2 GG immerhin ein Hinweis darauf entnehmen, daß die Behörden, die Verkehrsstrafrecht schaffen, zumindest mittelbar vom Gesetzgeber mit dieser Befugnis ausgestattet sein müssen[354].

Die vorstehenden Ausführungen rechtfertigen den Schluß, daß die Straßenverkehrsbehörden zum Aufstellen von Verkehrszeichen als Verwaltungsakte deshalb nicht berechtigt sind, weil der Bundesverkehrsminister beim Erlaß der §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO sowohl den föderativen Gesetzesvorbehalt des Art. 84 Abs. 1 GG als auch den ungeschriebenen Organisationsvorbehalt mißachtet hat, demzufolge die Zuweisung einer neuen Zuständigkeit an Verwaltungsbehörden nicht aus der sogenannten Organisationsgewalt legitimiert werden kann, sondern einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf, wenn diese Zuweisung auch im Außenverhältnis wirkend den Staatsbürger betrifft. Auch hierin liegt eine Verletzung des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Aus diesen beiden Gründen sind die §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO als verfassungswidrig anzusehen.

Die Beurteilung der Rechtsgrundlagen der Verkehrszeichen ist also nicht davon abhängig, ob man sie als Rechtsverordnungen oder ob man sie als Verwaltungsakte qualifiziert. In beiden Fällen halten die Rechtsgrundlagen der Verkehrszeichen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht stand.

II. Die Rechtslage in Bundesländern mit eigener Regelung.

Im Zeichen der Voraussetzung, daß Verkehrszeichen Verwaltungsakte in der Form der Allgemeinverfügung sind, muß nun noch auf die Rechtslage in denjenigen Bundesländern hingewiesen werden, die eine eigene Regelung der Zuständigkeit zum Aufstellen der Verkehrszeichen erlassen haben. Hierfür kann auf die obigen Ausführungen unter S. 121 ff. zurückgegriffen werden. Insbesondere sind die dortigen Ausführungen über die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder unmittelbar auch hier einschlägig.

Ferner ist auch hier offensichtlich, daß der vorstehend festgestellte Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 GG, der § 47 Abs. 1 StVO verfassungswidrig macht, durch die landesrechtlichen Regelungen in seinen Konsequenzen für die Zuständigkeit der Landesbehörden korrigiert wird.

Das gleiche gilt aber auch für die Auswirkungen des Verstoßes des § 4 Abs. 1 und 4 StVO gegen den erwähnten Organisationsvorbehalt und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Denn die oben in den Anmerkungen 274-278 dargestellten landesrechtlichen Regelungen weisen den Landesbehörden in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise die Aufgabe zu, Verkehrszeichen mit Gebots- und Verbotscharakter aufzustellen. Das ist für Bayern und Niedersachsen schon deswegen unzweifelhaft, weil in diesen Ländern der Gesetzgeber selbst die Normen erlassen hat, die den Straßenverkehrsbehörden ihre Aufgaben zuweisen. In Berlin, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz finden sich die Zuweisungsvorschriften zwar nicht in Gesetzen, sondern in Rechtsverordnungen des Senats, bzw. des Innenministers bzw. der Landesregierung. Diese Verordnungen beruhen alle auf Ermächtigungsgrundlagen, die ausdrücklich und ausschließlich zur Regelung von Zuständigkeitsfragen ermächtigen. Sie erwecken keine verfassungsrechtlichen Bedenken. In den Ländern Bayern, Berlin, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und - für die dort verlaufenden Bundesautobahnen - Niedersachsen werden die Verkehrszeichen auch dann von dafür ordnungsgemäß für zuständig erklärten Behörden aufgestellt, wenn man die Verkehrszeichen mit Gebots- oder Verbotscharakter für Verwaltungsakte hält.

S C H L U S S

Die Untersuchung hat zu dem Ergebnis geführt, daß die bundesrechtlichen Vorschriften, die die Straßenverkehrsbehörden zum Aufstellen von Verkehrszeichen mit Gebots- und Verbotscharakter ermächtigen, verfassungswidrig sind. Die Verfassungswidrigkeit dieser Vorschriften hat zwei verschiedene Gründe. Zum einen ist der Bundesverkehrsminister nicht ermächtigt, andere Behörden mit der Aufgabe, der Befugnis und der Zuständigkeit auszustatten, den Straßenverkehr durch Verkehrszeichen zu regeln. Zum anderen und unabhängig hiervon ist er nicht ermächtigt, Landesbehörden Kompetenzen zum Aufstellen von Verkehrszeichen zuzuteilen. Die Verkehrszeichen wurden und werden derzeit somit in den Bundesländern, die keine landesrechtliche Regelung der Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen getroffen haben, also in Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Niedersachsen (hier mit Ausnahme der Verkehrszeichen auf den Bundesautobahnen) von formell und materiell unzuständigen Behörden aufgestellt. Dieses Ergebnis gilt nicht nur dann, wenn man in den Verkehrszeichen Rechtsverordnungen sieht, sondern auch dann, wenn man sie als Verwaltungsakte qualifiziert.

An diese Feststellung schließen sich zwei Fragen an. Die erste ist die, welche Konsequenzen aus der Verfassungswidrigkeit der §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO für diese Vorschriften zu ziehen sind. Die zweite Frage geht dahin, wie sich die Verfassungswidrigkeit der genannten Vorschriften für die Verkehrszeichen selbst auswirkt.

Die erste Frage wird von der in Rechtsprechung und Literatur einhellig vertretenen Ansicht dahin beantwortet, daß die genannten Vorschriften nichtig sind. Denn nach ihr sind alle Rechtsverordnungen, für die es eine Art. 80 Abs. 1 GG entsprechende Rechtsgrundlage nicht gibt, nichtig[355]. Die für gesetzwidrige Verwaltungsakte geltende Alternative zwischen Nichtigkeit und Anfechtbarkeit stellt sich danach bei Rechtsverordnungen nicht. Dabei wird Nichtigkeit im Sinne von ipso iure - Ungültigkeit vom Augenblick des Erlasses der Rechtsverordnung an verstanden[356]. Es bedarf danach also keiner besonderen Nichtigerklärung durch ein Gericht.

Sind die Verkehrszeichen Rechtsverordnungen, dann ist mit der ersten auch die zweite Frage beantwortet. Auch für diese Rechtsverordnungen fehlt es wegen der Nichtigkeit der §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO an einer Art. 80 Abs. 1 GG genügenden Rechtsgrundlage. Auch die Verkehrszeichen sind deshalb nichtig, und zwar von dem Augenblick an, in dem sie von den Straßenverkehrsbehörden aufgestellt werden, und ohne daß es einer besonderen Nichtigerklärung bedürfte.

Qualifiziert man die Verkehrszeichen als Verwaltungsakte, dann sind sie wegen der Nichtigkeit der §§ 4 Abs. 1 und 47 Abs. 1 StVO als Verwaltungsakte zu betrachten, die ohne gültige Rechtsgrundlage ergangen sind. Solche Verwaltungsakte sind entweder nichtig oder anfechtbar. Welche der beiden Rechtsfolgen eintritt, entscheidet die herrschende[357], wenn auch nicht unbestrittene[358] Lehre nach der sogenannten Evidenztheorie. Nach

ihr ist ein Verwaltungsakt nichtig, wenn ihm ein offensichtlicher, schwerer Mangel anhaftet. Hingegen ist ein Verwaltungsakt anfechtbar, wenn seine Fehlerhaftigkeit nicht gravierend und nicht offenkundig ist. Dies bedeutet für die vorliegende Frage, daß die als Verwaltungsakte qualifizierten Verkehrszeichen anfechtbar sind. Denn die Nichtigkeit ihrer Rechtsgrundlagen und damit die Unzuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden zum Aufstellen von Verkehrszeichen sind nicht in dem beschriebenen Sinne "evident".

Als Ergebnis kann deshalb festgehalten werden, daß in den Ländern Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Niedersachsen (dort mit Ausnahme der Verkehrszeichen auf den Bundesautobahnen) die Verkehrszeichen nichtig sind, wenn man sie als Rechtsverordnungen, daß sie anfechtbar sind, wenn man sie als Verwaltungsakte qualifiziert.

ANMERKUNGEN

Monographien werden im Anmerkungsteil mit dem Familiennamen des Autors und dem auf das Literaturverzeichnis verweisenden Zusatz "aaO." zitiert, Veröffentlichungen in Periodicas mit dem Familiennamen des Autors und der Fundstelle.

1) VVDStRL 18 (1960), S. 121.

2) Bachof, DÖV 1967, 132.

3) Der BGH, B. v. 25.9.1957, ESt 11, 7 ff., 11 hält Verkehrszeichen für Rechtsverordnungen; im Beschluß vom 4.12.1964, ESt 20, 125 ff. ändert das Gericht seine Ansicht und hält Verkehrszeichen für Tatsachen. Das BVerwG sieht im Urteil vom 24.4.1958, E 6, 317 ff., 319 in den Verkehrszeichen Rechtsverordnungen und hält sie im Urteil vom 9.6.1967, NJW 1967, 1627 für Verwaltungsakte.

4) H.J. Wolff qualifiziert die Verkehrszeichen in der 3. Auflage seines Lehrbuches Verwaltungsrecht I, 1959, S. 236 als Allgemeinverfügungen, in der 4. Auflage 1961, S. 250 als Rechtsverordnungen, in der 6. Auflage 1965, S. 269 und in der 7. Auflage 1968, S. 309 f. als "dingliche Verwaltungsakte"; vgl. auch unten Anm. 224.

5) § 49 StVO: BVerfG, B. v. 25.7.1962, E 14, 254 ff.; § 71 StVZO: BVerfG, U. v. 3.7.1962, E 14, 174 ff.

6) Verordnung über Fahrlehrer im Kraftfahrzeugverkehr v. 23.7.1957, BGBl I, 769.

7) BVerwG, U. v. 1.6.1965, E 21, 203 ff.

8) vgl. Wolany, DAR 1965, 309 ff.

9) vgl. BVerfG, B. v. 23.5.1967, BayVBl. 1968, 61.

10) vgl. Lange-Fuchs, NJW 1967, 1843 ff. und Isenbeck, NJW 1968, 309.

11) OLG Köln, U. v. 11.6.1968, NJW 1968, 2155 f. Damit treten neben § 6 StVG die §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO in den Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Erörterungen, während § 3 Abs. 4 StVO als Vorschrift, die für alle Verkehrszeichen, nicht nur für solche mit Gebots- oder Verbotsinhalt, gilt, unbeachtet bleiben kann.

12) OLG Dresden, U. v. 5.1.1937, HRR 1937, Nr. 1211, KG U. v. 28.5.1937, HRR 1938, Nr. 135.

13) BayObLG, U. v. 27.5.1952, ESt 1952, 102 ff. und v. 14.10.1959, VkBl 1960, 250.

14) OLG Hamm, U. v. 20.11.1956, VRS 12, 188, OLG Braunschweig, U. v. 17.9.1954, NJW 1954, 1736, OLG Köln, U. v. 5.4.1955, VRS 8, 460 f., OLG Karlsruhe, U. v. 17.5.1956, VkBl 1957, 59 f.

15) BayObLG, U. v. 30.3.1965, ESt 1965, 34 ff. In dem der Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt hatte ein Flurbereinigungsamt ein Verkehrsverbotszeichen (Bild 11 Anlage der StVO) aufgestellt.

16) OLG Karlsruhe, U. v. 15.6.1967, NJW 1967, 1625 f.: "An der nahezu einhelligen Rechtsprechung der Strafgerichte, daß Verkehrszeichen ohne Rücksicht auf die Gültigkeit der durch sie

verkörperten Anordnungen zu befolgen sind, ist strikt festzuhalten". In den nächfolgenden Urteilsgründen schränkt das Gericht diese These jedoch ein. Für den Fall offenkundiger Nichtigkeit läßt es eine Nachprüfung, d.h. eine Feststellung der Nichtigkeit durch den Strafrichter zu. Schließlich behandelt es auch - hilfsweise - ausführlich die Frage, wie zu entscheiden wäre, wenn die Rechtsgültigkeit nachzuprüfen wäre.

17) Seit der 8. Auflage, 1953, § 3 StVO, Anm. 2.

18) 15. Auflage, § 21 StVG, Anm. 4.

19) Schmidt, aaO., S. 157 ff.

20) BayObLG, U. v. 27.5.1952, ESt 1952, 102 ff., 104.

21) So schon OLG Dresden, U. v. 5.1.1937, HRR 1937 Nr. 1211.

22) Vgl. BayObLG, U. v. 30.3.1965, VRS 29, 221 ff., 229. Das Aufstellen von Verkehrszeichen durch Private ist zwar nicht nach § 315 b Abs. 1 Nr. 3 StGB und auch nicht in jedem Fall nach § 361 Nr. 11 StGB (grober Unfug), wohl aber nach § 132 StGB (Amtsanmaßung) strafbar (Schönke-Schröder, Strafgesetzbuch, 13. Aufl., 1967, § 132 Rdnr. 9). Das OLG Hamm, U. v. 21.9.1964, BB 1964, 1281 hat das Aufstellen von Verkehrszeichen durch Privatpersonen für unzulässig erklärt, allerdings mit einer schiefen, auf § 3 Abs. 2 StVO gestützten Begründung. Schließlich sei darauf hingewiesen, daß die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 3 StVO in Abs. 6 Buchst. k das "Beseitigen unzulässiger privater Hinweiszeichen" als für die

regelmäßig durchzuführende Verkehrsschau maßgebenden Gesichtspunkt anführen.

23) vgl. auch BayObLG, U. v. 30.3.1965, VRS 29, 221 ff., 229 (unter c.). In diesem Punkt erweist sich die hier diskutierte Ansicht als eng verwandt mit der unter A II dargestellten und kritisierten Meinung von Bouska, dem auch der 4. Strafsenat des BGH gefolgt ist (vgl. unten S. 35 ff.).

24) OLG Saarbrücken, B. v. 24.6.1964, VRS 27, 364 ff.

25) vgl. Kriele, a.a.O., S. 77: "Demgemäß ist ein Fordern und Nehmen immer Recht, wenn es erforderlich ist, um die Mitglieder der Rechtsgemeinschaft vor Mord, ... und vor Unfällen zu schützen (Strafe, Verkehrsvorschriften)". Daß es sich auch bei dem Straßenverkehrsrecht um ein Rechtsgebiet handelt, dessen Regeln die Individualinteressen des Einzelnen schützen und sich nicht darauf beschränken, in einem äußerlichen Sinn die Ordnung des Straßenverkehrs sicherzustellen, ergibt die Entscheidung des BGH vom 26.7.1967 zu der Frage, ob ein deutscher Kraftfahrer wegen einer im Ausland begangenen Verkehrsübertretung von einem deutschen Gericht auf der Grundlage der StVO bestraft werden kann (BGH NJW 1967, 2069 f.). Von der sozialethischen Indifferenz der verkehrsregelnden Normen geht jedoch noch das OLG Frankfurt, U. v. 30.9.1964, DAR 1965, 132 ff. aus.

26) MDR 1966, 634 ff.

27) Hust, MDR 1966, 637 r.

28) Auch Hagedorn, DÖV 1965, 186 ff., 189 r. will die Verkehrszeichen durch "verfassungskonforme Auslegung" des § 4 StVO vor der Ungültigkeit schützen, der sie als Rechtsverordnung anheimfallen könnten; vgl. zu dem Ergebnis der von Hagedorn vorgenommenen verfassungskonformen Auslegung unten Anm. 34.

Hervorzuheben ist hier, daß die folgenden Ausführungen auf der Voraussetzung beruhen, daß der in § 4 StVO verwendete Begriff "Anordnungen" überhaupt einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist. Dies ist nur dann der Fall, wenn er - im Hinblick auf die Verkehrszeichen - mehrdeutig ist (so Renck, JuS 1967, 545 ff., 547 l. vor II.). Das Vorliegen dieser Voraussetzung zu unterstellen, ist zulässig, weil in diesem Abschnitt nur die Grenzen der verfassungskonformen Auslegung, nicht jedoch ihre Voraussetzungen diskutiert werden sollen.

29) vgl. Larenz, a.a.O., S. 233; Eckardt, a.a.O., S. 17 f.

30) Es sei darauf hingewiesen, daß auch das Bundesverfassungsgericht in einem ähnlichen Zusammenhang von Umdeutung spricht. In seiner Entscheidung vom 5.8.1966, E 20, 150 ff., 160 f. (Urteil zum Sammlungsgesetz) bezeichnet es die Umwandlung eines Verbots mit gebundenem Erlaubnisvorbehalt in ein gebundenes Erlaubnisverfahren mit Rechtsanspruch auf Genehmigung als Umdeutung. Allerdings unterscheidet das Gericht nicht zwischen Auslegung und Umdeutung, obwohl sich gerade aus einer solchen Unterscheidung ein Anhaltspunkt für die Grenzen verfassungskonformer Auslegung ergeben könnte. Bogs, a.a.O., S. 62 ff., 69 ff. verwendet beide Begriffe unkritisch als Synonyma; richtig hingegen Eckardt, a.a.O.,

S. 65 f. und Renck, JuS 1967, 545 ff., 547 l. vor II.).

31) Das ist kein Widerspruch zu der oben getroffenen Abgrenzung von Auslegung und Umdeutung. Mit ihr sollte nur gesagt werden, daß für die Umdeutung inhaltliche Kriterien eine nur zweitrangige Rolle spielen, daß für sie vielmehr das Ergebnis ausschlaggebend ist. Dies schließt nicht aus, daß mit der Umdeutung inhaltliche Veränderungen des ihr unterzogenen Begriffs einhergehen.

32) so Eckardt, a.a.O., S. 65 und Herschel, JZ 1967, S. 727 ff., 735 l.

33) so Eckardt, aaO., S. 65 f., 66.

34) Insofern ist das Ergebnis der von Hagedorn, DÖV 1965, 186 ff., 189 durchgeführten verfassungskonformen Auslegung brauchbarer: als Allgemeinverfügungen (Verwaltungsakte) sind die Verkehrszeichen nicht an Art. 80 Abs. 1 GG zu messen und mit der Klage nach § 42 VwGO anfechtbar; vgl. jedoch unten S.125ff. zu den Rechtsgrundlagen der als Verwaltungsakte qualifizierten Verkehrszeichen.

35) BGH, B. v. 4.12.1964, ESt 20, 125 ff. = NJW 1965, 308 ff. = DAR 1965, 107 ff. = DVBl. 1965, 198 ff.

36) Am klarsten faßt das OLG Hamm diese Verwirrung in Worte: "Die in der bisherigen Rechtsprechung der Oberlandesgerichte überwiegend vertretene Auffassung vom Rechtsverordnungscharakter der Gebots- und Verbotszeichen ist durch die Entscheidung des BGH vom 4.12.1964 - jedenfalls für das Parkverbotszeichen - überholt. Danach sind die

Parkverbotszeichen keine Rechtsvorschriften. Wie sie nunmehr rechtlich einzuordnen sind, ist in der Entscheidung des BGH allerdings nicht klar und eindeutig gesagt." - U. v. 14.1.1966, VRS 30, 478 ff.(Hervorhebung vom Verf.)

37) Die beiden Teile werden von dem Senat mit den Worten: "Hinzu kommt, daß ..." zwanglos miteinander verbunden; vgl. BGH ESt 20, 127; vgl. auch Penski, DÖV 1966, 845 ff., 849 l.

38) Außer dem oben zitierten Urteil des OLG Hamm vor allem: BVerfG, B. v. 24.2.1965, NJW 1965, 2395; dieser im Vorprüfungsverfahren (§ 93a BVerfGG) ergangene Beschluß setzt sich über den gesamten Meinungsstreit hinweg, indem er die eingelegte Verfassungsbeschwerde als offensichtlich unbegründet bezeichnet. Das BVerfG kann sich zum Nachweis dieser Offensichtlichkeit freilich nur auf die erwähnte unklare Entscheidung des BGH, die in der Diskussion um die Verkehrszeichen die Sprachverwirrung ins Babylonische steigerte, und auf eine kleine Minderheit von Autoren stützen (vgl. dazu Renck, JuS 1967, 545 r.). Die Folge dieser Oberflächlichkeit zeigt sich in Entscheidungen wie denen des OLG Stuttgart, U. v. 7.9.1966, NJW 1967, 122, des AG Bonn, U. v. 20.3.1967, NJW 1967, 1480 f., 1481 l, und besonders deutlich in dem des OLG Karlsruhe vom 15.6.1967, NJW 1967, 1625 f. sowie des VG Köln, B. v. 19.3.1968, MDR 1968, 699 ff. Für diese Gerichte steht nach dem Beschluß des BVerfG fest, daß der BGH die Verkehrszeichen als Verwaltungsakte in der Form der Allgemeinverfügung sieht. Auf sehr gewundenen Wegen bewegt sich das Urteil des BayObLG vom 25.4.1967, DÖV 1967, 461 f. (vgl. dazu unten

Anm. 97. Auch Forsthoff, Lehrbuch, S. 211 Anm. 3; Ule, Verwaltungsprozeßrecht, S. 120; Eyermann-Fröhler, aaO., § 42 Rdnr. 31 und Floegel-Hartung, aaO., 16. Aufl. 1966, § 3 StVO Anm. 2 sowie Martens, DVBl. 1967, 775 ff. und Podlech, DÖV 1967, 740 ff., 741 Fußn. 2, halten den BGH fälschlich für einen Anhänger der "Verwaltungsaktstheorie". Für Janicki, JZ 1968, 94 ff. ist diese "Theorie" heute sogar herrschende Meinung. Schulz, MDR 1966, 201 ff., 202 kann sich zu einer abschließenden Stellungnahme nicht durchringen; auch er mißversteht aber die Entscheidung des BGH.- Vgl. auch die Kritik am Beschluß des Bundesverfassungsgerichts von Hohenester, NJW 1966, 539, an der Praxis der Vorprüfungsausschüsse von Hoffmann, NJW 1966, 875 (mit weiteren Hinweisen) und am OLG Stuttgart von Bachof, DÖV 1967, 132 f.

Zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts ist festzuhalten, daß er keine Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG entfaltet, da es sich bei ihm um einen Beschluß nach § 93a Abs. 3 BVerfGG handelt. Solchen Beschlüssen kommt keine Bindungswirkung zu, weil sie in einem summarischen Verfahren lediglich die Annahme der Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung ablehnen (BVerfG, B. v. 7.3.1968, Az: 2 BvR 354/66 - Ersatzdienstverweigerung durch Zeugen Jehovas). Auch das Fehlen eines Begründungszwanges (vgl. § 93a Abs. 5 Satz 1 BVerfGG) und der Umstand, daß die Nichtannahmebeschlüsse regelmäßig nicht veröffentlicht werden, stehen der Bindungswirkung entgegen, vgl. Leibholz-Rupprecht, aaO., § 31 Rdnr. 2, S. 98.

39) Menger-Erichsen lassen Zweifel erkennen, ob der 4. Strafsenat sich der "Allgemeinverfügungstheorie" angeschlossen hat oder nicht (VerwArch 56 (1965), S. 374 ff., 375 ff., 379 Fußnote 29 und S. 380), entschließen sich jedoch ohne weitere Diskussion dazu, diese Frage zu bejahen. Daß dieser Entschluß als sacrificium intellectus angesehen werden muß, zeigen die weiteren Ausführungen auf S. 380; sie lägen neben der Sache und wären überflüssig, wenn der BGH als Anhänger der "Allgemeinverfügungstheorie" anzusehen wäre. Richtig hingegen Hohenester, NJW 1966, 2078 f. und Bachof, DÖV 1967, 132 f. Das BVerwG, das zu der Diskussion um die Verkehrszeichen letztmals und grundsätzlich in seinem Urteil vom 9.6.1967, DOV 1967, 682 ff. im Sinne der "Allgemeinverfügungstheorie" Stellung genommen hat, erwähnt bezeichnenderweise die Entscheidungen des BGH und des BVerfG nicht.

40) Eine besondere und wichtige Seite der Verwirrung um den Streit über die Qualifikation der Verkehrszeichen tritt aus dem Renck'schen Aufsatz in JuS 1967, 545 hervor. Renck bezeichnet diejenige "Theorie", die sich bei der Qualifikation der Verkehrszeichen aus dem Zwang der Alternative Rechtsverordnung - Verwaltungsakt lösen will, als "Tatbestandsmerkmaltheorie" (aaO., S. 545 und S. 547) und weist in Fußn. 4 darauf hin, daß auch Normen Tatbestandsmerkmale anderer Normen sein können. Daraus ergebe sich, daß zwischen "Tatbestandsmerkmals"- und "Rechtsverordnungs-Theorie" kein wirklicher Gegensatz bestehe. - So richtig letzteres in sich ist (vgl. unten S. 22 ff. die Widerlegung der einschlägigen Passagen des Beschlusses des 4. Strafsenats), so unvollständig ist Rencks Würdigung der Ansicht des 4. Strafsenats, wenn er sie als "Tatbestands-

merkmal"-Theorie bezeichnet. Daß Verkehrszeichen Tatbestandsmerkmale seien, ist ein Element der Begründung des Gerichts (ein Element, das in der Tat die Möglichkeit offen läßt, daß Verkehrszeichen Rechtsnormen sind). Es darf jedoch nicht außer acht gelassen werden, daß der Schwerpunkt der Argumentation des Gerichts auf der Feststellung liegt, Verkehrszeichen seien Tatsachen. Nur diese Kennzeichnung der Verkehrszeichen als Tatsachen (vgl. unten S.27 ff.) läßt die Ansicht, die der 4. Strafsenat, Bouska, Schmitt, Hohenester und Schneider zur Qualifikation der Verkehrszeichen vertreten, als eine neben der "Rechtsverordnungs"- und der "Verwaltungsakts-(Allgemeinverfügungs)"-Theorie stehende dritte "Theorie" erscheinen, die dementsprechend "Tatsachen"-Theorie zu heißen hätte. Mit der Bezeichnung "Tatbestandsmerkmals"-Theorie hingegen setzt Renck die Ansicht des BGH voreilig mit der Überschrift zu Schneiders Aufsatz: "Verkehrszeichen sind Tatbestandsmerkmale" (NJW 1964, 1297 ff.) gleich. Diese Überschrift ist jedoch irreführend. Nicht die Erkenntnis, Verkehrszeichen seien Tatbestandsmerkmale, sondern die These, Verkehrszeichen seien Tatsachen, liegt (auch) dem Aufsatz Schneiders zugrunde (vgl. Schneider, aaO., S. 1297 l, 4. Zeile von unten). Vor Renck hat freilich schon der 4. Strafsenat diese beiden Dinge vermengt (und Renck wiederum treibt die Identifikation des 4. Strafsenats mit Schneider soweit, daß er versehentlich das durch Fußn. 28 gekennzeichnete Zitat Schneider unterschiebt, während der 4. Strafsenat der wirkliche Autor ist). Ergebnis dieser Ungenauigkeiten: Der Aufsatz von Renck enthält zwar wichtige Überlegungen zur Frage der Qualifikation der Verkehrszeichen. Im Widerspruch zu seiner Überschrift kann

er jedoch nur mit großen Vorbehalten als Rezension der Entscheidung des 4. Strafsenats gelten. Zu dem hier interessierenden ersten Teil dieser Entscheidung, d.h. zur "Tatsachen-" Theorie des 4. Strafsenats, sagt Renck so gut wie nichts.

41) E 8, 107 ff., 109.

42) E 11, 7 ff., 11; als diese Entscheidungen ergingen, war bereits mehrere Jahre lang über die fragwürdige Rechtsnatur der Verkehrszeichen in der Literatur diskutiert worden.

43) und - befremdlicher Weise - als nur "beiläufig geäußert" hingestellt. Diese Form, die frühere Ansicht aufzugeben, steht im Widerspruch zu der Ausführlichkeit der Begründung und zu dem - äußerlichen - Umstand, daß der 4. Strafsenat dieser Aussage den ganzen Schlußabschnitt seiner damaligen Entscheidung gewidmet hat. Der 4. Strafsenat erweckt den Eindruck, daß er dem in § 137 GVG vorgesehenen Verfahren (Vorlage grundsätzlicher Rechtsfragen an den Großen Senat) ausweichen wollte.

44) VRS 31, 85 ff., 86.

45) So auch Penski, DÖV 1966, 845 ff., 849 l.

46) VRS 27, 364 ff.

47) Zitiert nach der "amtlichen" Sammlung (vgl. Anm. 35) S. 126 ff.

48) Die Reihenfolge der diese Kritik bestimmenden Gesichtspunkte entspricht im übrigen der Reihen-

folge der vom 4. Strafsenat im ersten Teil seines Beschlusses vorgetragenen Argumente.

49) Nicht die "Stellen" sind "verboten", sondern das Parken ist verboten (an Stellen, an denen ein entsprechendes Verbotszeichen steht).

50) So auch Renck, JuS 1967, 545 ff., 547 1.

51) Im einzelnen ist unklar, was mit dem Begriff "Anordnungen" gemeint ist; insbesondere ist offen, ob dieser Begriff Einzelfallregelungen oder allgemeine Rechtssätze bezeichnet. Unbestritten ist jedoch, daß es sich bei "Anordnungen" um selbständige Rechtsbefehle handelt und nicht um bloße Hinweise auf solche, nicht um bloß "tatsächliche Zustände", vgl. z.B. § 21 StVG in der bis zum 31.12.1968 geltenden Fassung und die Rdnr. 4 der Kommentierung zu dieser Vorschrift bei Floegel-Hartung, aaO., 16. Aufl., S. 1677; Wolff, aaO., 6. Aufl., § 45 II c, S. 258 f.; Forsthoff, Lehrbuch, S. 210; VGH Baden-Württemberg, B. v. 31.3.1965, DVBl. 1965, 610. Die Unbestimmtheit des Begriffs "Anordnung" hat Tradition; vgl. Laband, aaO., S. 98 und vor allem BayObLG, U. v. 29.3.1957, ESt 1957, 64 ff., 66-68.

52) Fritz, NJW 1965, 544; Penski, DÖV 1966, 845 ff., 849 1.; BayObLG, U. v. 30.3.1965, NJW 1965, 1973 ff., 1975 r; Menger-Erichsen, VerwArch 56 (1965), S. 374 ff., 375 ff., 380.

53) vgl. VG Frankfurt, U. v. 3.5.1960, DÖV 1961, 313.

54) Ohne Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, daß die Anlage ein Teil der StVO von gleicher Geltungskraft wie diese selbst ist; vgl. Floegel-Hartung, aaO., 16. Aufl., § 3 StVO Rdnr. 5.

55) Darauf hat Boetius, MDR 1965, 591 mit Beschränkung auf das durch Bild 22 der Anlage wiedergegebene Halteverbotszeichen bereits hingewiesen. Als Abhilfe schlägt er eine Ergänzung des § 15 StVO vor, dem er eine dem § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO entsprechende Vorschrift einfügen will. Da sich die aus der Ansicht des 4. Strafsenats ergebende Ungereimtheit jedoch keineswegs auf das genannte Halteverbot beschränkt, sollte man den Fehler nicht in der StVO, sondern in der Begründung des 4. Strafsenats suchen.

56) Die Regelung der Zuständigkeit ergibt sich aus dem 5. Strafrechtsänderungsgesetz vom 24.6.1960 (BGBl. I 477), Art. 2 Abs. 1.

57) Vgl. Schräder, aaO., § 823, Rdnr. 458 (S. 1153).

58) Weitere Beispiele bei Czermak, NJW 1965, 93 f., 94. Vgl. auch Renck, JuS 1967, 545, Fußn. 4.

59) Vgl. Hoffmann, NJW 1966, 875 f. und Czermak, NJW 1965, 93 f.; BayObLG, U. v. 30.3.1965, NJW 1965, 1973 ff. (1975); OVG Koblenz, B. v. 17.8. 1965, VRS 29, 311 ff., 313; vgl. auch BayObLG, U. v. 25.4.1967, DÖV 1967, 461 (r) f., Renck, JuS 1967, 545 ff., 547 r.

60) Ganz ähnlich, aber nicht mit Zielrichtung auf eine rechtstheoretische Festlegung der Verkehrszeichen, sondern mit Blick auf die dogmatische Frage, ob Verkehrszeichen mit dem Maß des Art.

80 Abs. 1 GG gemessen werden können, OLG Stuttgart, U. v. 11.10.1963, VRS 27, 53 ff.; 58 (vgl. S. 60 ff.).

61) Vgl. Hoffmann, NJW 1966, 875 f.

62) Die sich hieran anschließende Frage, ob die Verkehrszeichen ihre rechtsverbindliche Kraft erst durch § 3 Abs. 1 StVO erhalten oder ob sie aus sich selbst heraus an die Verkehrsteilnehmer Befehle erteilen, soll weiter unten - II. - erörtert werden.

63) U. v. 26.3.1964, VRS 27, 380 f. Diese und die folgenden Entscheidungen sollen nur Beispiele sein; ihre Anzahl läßt sich vermehren.

64) U. v. 17.10.1951, NJW 1952, 156.

65) U. v. 14.10.1964, DAR 1965, 159 f.; hier (S. 159) wird davon gesprochen, "ob das in Frage stehende Schild von dem Amtsgericht zutreffend dahin ausgelegt worden ist, daß ein solches (Überhol-)Verbot ausgesprochen worden" ist (Hervorhebung vom Verfasser). Ausdrücklich von "Auslegung" von Verkehrszeichen sprechen auch die beiden Urteile des BayObLG vom 17.1.1961, VRS 21, 145 ff., 146 und vom 16.10.1963, VRS 26, 380 ff., 381. Vgl. zur Auslegungsfähigkeit des Überholverbotszeichens auch OLG Düsseldorf, U. v. 15.4.1959, DAR 1959, 307.

66) U. v. 9.10.1963, VRS 26, 315 und
" " 16.3.1966 , VRS 31, 224.

67) U. v. 28.8.1959, DAR 1960, 25.

68) VRS 24, 451.

69) Vorlegungsbeschluß vom 13.12.1962, VRS 24, 231.

70) U. v. 24.6.1960, VRS 20, 158.

71) OLG Celle, aaO.: "Wesentlich für den Begriff des Haltens ist daher der Umstand, daß ein Fahrzeug durch ein zweckbewußtes Handeln aus einem Bewegungsvorgang heraus zur Ruhe gebracht und aus dem fließenden Verkehr herausgenommen wird. Ein solches Halten liegt dann nicht vor, wenn ein Fahrzeug bei einem dem Bewegungsvorgang dienenden Fahrvorgang nur vorübergehend seine Fahrt unterbricht."

72) U. v. 6.5.1955, MDR 1955, 757.

73) U. v. 13.4.1966, VRS 31, 133f.

74) U. v. 2.3.1967, JR 1967, 194; vgl. auch das Urteil des KG vom 29.7.1960, VRS 19, 385 zu der (zu bejahenden) Frage, ob der Eilbote der Bundespost innerhalb einer Parkverbotszone sein Fahrzeug abstellen darf.

75) BayObLG, U. v. 16.3.1966, VRS 31, 224 (Vorfahrtszeichen), OLG Stuttgart, U. v. 57.1963, VRS 26, 60 f. (Geschwindigkeitsbegrenzung), OLG Koblenz, U. v. 6.12.1960, DAR 1961, 287 (Parkverbotszeichen), OLG Hamm, U. v. 1.4.1960, DAR 1961, 60 f. und U. v. 5.7.1956, VRS 11, 466 ff. (Überholverbot).

76) Von diesem Ergebnis weicht - soweit ersichtlich - lediglich ein Urteil ab, nämlich das des OLG

Hamm vom 7.9.1954, VRS 7, 378. Das Gericht schließt hier die Möglichkeit einer teleologischen Auslegung aus: "Verkehrsanordnungen sind unabhängig davon zu befolgen, ob der ihnen zugrunde liegende verkehrstechnische Zweck im Einzelfall gefährdet ist oder nicht". Ein genauerer Blick in die Rechtsprechung erweist jedoch, daß die Gerichte die Verkehrszeichen gerade unter Zweckgesichtspunkten interpretiert haben; vgl. z.B. Anm. 71 und das in Anm. 67 angezeigte Urteil des OLG Hamm.

77) Vgl. OLG Frankfurt, U. v. 14.10.1964, DAR 1965, 159; OLG Hamm, U. v. 28.8.1959, DAR 1960, 25; OLG Köln, U. v. 6.5.1955, MDR 1955, 557.

78) Auch Baumann, DAR 1966, 29 ff., 33 l sieht in § 1 StVO eine Auslegungsregel, die die Einzelbestimmungen der StVO bei der Anwendung auf bestimmte Verkehrssituationen modifiziert; der Sache nach ebenso Martens, DVBl. 1967, 775 ff., 776 l. Kritisch in Bezug auf die Auslegung der Verkehrszeichen und ihre Modifikation durch § 1 StVO Koch, DAR 1959, 309 ff.

79) Nämlich - beim Parkverbotszeichen - in dem Hinweis auf § 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO, bei anderen Verkehrszeichen in dem Hinweis auf § 3 Abs. 1 StVO.

80) Vgl. dazu auch BayObLG, U. v. 30.3.1965, NJW 1965, 1973 ff., 1976 r. Auf dem Umstand, daß es sich um eine Erscheinung handelt, die - weil sie einen Sinngehalt aufweist - der geistigen Welt angehört, beruht auch ihre oben S.24 ff. dargestellte Auslegungsfähigkeit und Auslegungsbedürftigkeit. Nicht in Worten bzw. in Zeichen, die Kurzform einer Erklärung sind, verkörperte Erscheinungen sind einer juristischen Auslegung nicht zugänglich.

81) Eine unserer Fragestellung parallel laufende Problematik findet sich im Strafrecht als Abgrenzungsschwierigkeit zwischen Urkunden und Augenscheinsobjekten. Die Urkunde (§§ 267 ff. StGB) wird definiert als "Schriftstück, das eine rechtserhebliche und zum Beweis bestimmte Erklärung eines bestimmten Ausstellers verkörpert" (Maurach, aaO., S. 452). In unserem Zusammenhang von Interesse ist hierbei die Eigenschaft einer Urkunde als Erklärung, als Gedankenäußerung. Diese Eigenschaft unterscheidet sie vom Augenscheinsobjekt, das nur auf die sinnliche Wahrnehmung wirkt, nicht jedoch durch seinen geistigen Inhalt auf das Verständnis (Schönke-Schröder, aaO., § 267 Rdnr. 4). Augenscheinsobjekte als Tatsachen (der Kugeleinschlag in der Wand, der Fingerabdruck) besagen über die bloße Tatsache ihres Vorhandenseins hinaus nichts; "sie erklären nicht, sondern wollen erklärt sein" (Maurach, aaO.). Die Urkunde hingegen enthält eine Äußerung menschlichen Willens, die als Willenserklärung grundsätzlich von ihrer Verkörperung unabhängig ist (also auch ohne die Verkörperung eine Willenserklärung - wenn auch keine Urkunde - bleibt) und über die Tatsache ihrer Verkörperung hinaus etwas aussagt. Die sich anschließende Frage, ob Verkehrszeichen Urkunden im Sinne der §§ 267 ff. StGB sind, ob mithin wegen Urkundenvernichtung (§ 274 Abs. 1 Nr. 1 StGB) bestraft werden muß, wer etwa unmittelbar nach einem Verkehrsunfall, an dem er beteiligt war, ein für ihn ungünstiges Verkehrszeichen entfernt, hängt davon ab, ob ein Verkehrszeichen außer der Eigenschaft, eine "Erklärung" zu sein, auch die übrigen Voraussetzungen des Urkundenbegriffs erfüllt. Diese Frage braucht hier nicht beantwortet zu werden und ist in jedem Fall wegen der Vorschrift des § 315 b Abs. 1 Nr. 2

StGB (unter "Anlagen" sind auch Verkehrszeichen zu verstehen, Schönke-Schröder, aaO., § 315 b Rdnr. 7) wohl nur von theoretischer Bedeutung: § 274 und § 315 b Abs. 1 StGB sind mit dem gleichen Strafrahmen ausgestattet.

82) Fritz, NJW 1965, 544 und aaO., S. 94 ff., 96 f.; ebenso BayObLG, U. v. 30.3.1965, NJW 1973 ff., 1975.

83) So auch BayObLG, U. v. 30.3.1965, NJW 1965, 1973 ff., 1975 r. Renck, JuS 1967, 545 ff., 546 l. hält die "natürliche Betrachtungsweise" für ein bloßes Schlagwort.

84) Czermak, NJW 1960, 39 f. weist mit Recht darauf hin, daß auch die Verkehrsbehörden in der Vorstellung handeln, mit dem Aufstellen von Verkehrszeichen eine rechtliche Regelung, nicht nur eine tatsächliche Situation zu schaffen.

85) Vgl. oben Anm. 38 - Als außerjuristische Parallele zu den Verkehrszeichen bieten sich die Satzzeichen in der deutschen Rechtschreibung an (vgl. Adorno,aaO.,S. 161f.: "Alle (Satzzeichen) sind Verkehrssignale; am Ende wurden diese ihnen nachgebildet"). Wer würde es als "natürlich" empfinden, wenn den Satzzeichen eine eigenständige, unmittelbar aus ihnen selbst hervortretende Bedeutung abgesprochen würde, sich ihre Relevanz vielmehr in einem Hinweis auf (den) Duden, Rechtschreibung der deutschen Sprache und der Fremdwörter, 15. Aufl., 1961, S. 15 ff. - Zeichensetzung - erschöpfen sollte?

86) aaO., 16. Aufl., 1966, § 3 StVO Anm. 2.

87) Vgl. oben Anm. 40.

88) Vgl. zu dieser methodischen Frage Volkmar, aaO., S. 21.

89) Vgl. dazu S. 60 ff. und 125 ff.

90) Entwurf einer Straßenverkehrsordnung, aaO.

91) Durch Erlaß vom 29.12.1965, Verkehrsblatt 1966, S. 49 hat der Bundesminister für Verkehr eine Reihe neuer, im Entwurf enthaltener Hinweiszeichen zur Verwendung bereits freigegeben. Der Bundesverkehrsminister: "Ich habe keine Bedenken dagegen", (... daß die neuen Zeichen bereits jetzt verwendet werden.) - Ich habe Bedenken: a) bezüglich des Verfahrens: Wenn neue Verkehrszeichen eingeführt werden sollen, dann muß die StVO förmlich geändert werden - es sei denn, man will sich auf die rein faktische (verkehrsregelnde) Wirkung neuer Zeichen verlassen und auf ihre rechtliche (Bindungs-)Wirkung (§ 45 Abs. 1 StVO!) verzichten. b) Bezüglich des Ergebnisses: Für bestimmte Gebote und Verbote können die Verkehrsbehörden nach dem Erlaß des Bundesverkehrsministers zwei unterschiedliche (ein altes oder ein neues) Zeichen verwenden. Dieser Verlust an Uniformität gefährdet die verkehrsregelnde Wirkung der Zeichen. - Wann die jetzt geltende StVO insgesamt durch eine neue ersetzt wird, ist ungewiß. Eine entsprechende Frage beantwortete Staatssekretär Dr. Seiermann vom Bundesverkehrsministerium zurückhaltend dahin, daß zunächst die Verabschiedung der internationalen StVO abgewartet werden soll, die unter der Federführung des Wirtschafts- und Sozialrats der Ver-

einten Nationen ausgearbeitet wird; dies werde für 1968 erwartet (Fragestunde des (5.) Deutschen Bundestages (ohne Datum) in "Das Parlament" Nr. 15 vom 12.4.1967, S. 5 (unter der Überschrift "Fahrunterricht auf Autobahnen")).

92) Sasse, DÖV 1962, 321 ff., 323; Wolff, aaO., 5. Aufl., 1963, S. 258.

93) So auch Fritz, NJW 1965, 544.

94) Ule, Verwaltungsprozeßrecht, S. 120.

95) Vgl. Anm. 38.

96) OLG Celle, U. v. 29.9.1966, NJW 1967, 743 f. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß sich eine Erwähnung der Möglichkeit, ein Verkehrszeichen sei "nur die tatbestandliche Voraussetzung für die Anwendbarkeit des in § 3 Abs. 1 StVO enthaltenen Rechtssatzes" bereits im Urteil des BayObLG vom 14.10.1959, VerkBl. 1960, 250 r findet. Das Gericht geht auf diese Möglichkeit jedoch nicht näher ein.

97) OVG Koblenz, B. v. 17.8.1956, VRS 29, 311 ff., 314; VGH Baden-Württemberg, B. v. 31.3.1965, DVBl. 1965, 610 ff., 611; BayObLG, U. v. 30. 3.1965, NJW 1965, 1973 ff., 1975. In seinem Urteil vom 25.4.1967, DÖV 1967, 461 f. hat das letztgenannte Gericht jedoch davon abgesehen, dem BGH zu widersprechen; es hat bemerkenswerterweise auch darauf verzichtet, den BGH als einen Vertreter der Ansicht zu zitieren, Verkehrszeichen seien Tatsachen ohne eigene Rechtsbefehlsqualität, sich vielmehr insoweit damit begnügt, auf Bouska, Hohenester, Schmitt und Schneider zu verweisen.

98) Penski, DÖV 1966, 845 ff., 849; Hust, MDR 1966, 634 ff., 636 r f.; Fritz, NJW 1965, 544 und aaO., S. 94 ff.; Hoffmann, NJW 1966, 875.

99) Martin, DAR 1965, 85 ff.; Krumme, Lindemaier-Möhring, Nr. 5 zu § 3 StVO.

100) DAR 1962, 288 ff., 290.

101) BayVBl. 1963, 39 ff., 43 l.

In diesem Punkt leidet die Arbeit von Haarkötter, aaO. S. 97 ff., 98, 101 unter einem Mißverständnis. Er verkennt,daß es Bouska und dem BGH gerade auf die ses Fehlen jeder "rechtlichen Qualifikation" der Verkehrszeichen ankommt. Nach Bouska und dem 4. Strafsenat des BGH sind Verkehrszeichen keine Erscheinungen, die selbst von irgendeiner rechtlichen Relevanz sind, sondern bloße Tatsachen. Rechtliche Bedeutung erlangen sie erst durch ihre Erwähnung in § 3 Abs. 1 StVO. Haarkötter hingegen mißversteht die "Theorie" von den Verkehrszeichen als Tatsachen ständig dahin, daß es ihren Verfechtern auf eine neue rechtliche Qualifikation der Verkehrszeichen ankomme. Gerade das wollen Bouska, Schmitt, Schneider, Hohenester und mit ihnen der 4. Strafsenat nicht. Weil Haarkötter den eigentlichen Inhalt der "Theorie" von dem Tatsachencharakter der Verkehrszeichen nicht erkennt, kann seiner Widerlegung dieser "Theorie" nicht zugestimmt werden. Darüber hinaus ist unverständlich, daß Haarkötter zunächst Bouskas Ansicht widerspricht, sich ihm aber später (S. 128 f.) ausdrücklich anschließt, ja sogar Bouskas Ergebnisse und Terminologie ("Organisationsakte des Straßenverkehrs"), ohne ihn zu zitieren, übernimmt.

103) DAR 1964, 245 ff., 246 r; NJW 1966, 539 (vgl. auch NJW 1966, 2078 f., vor Hohenester - für ein Zeichen "Wasserskifahren (verboten-erlaubt)" nach der Binnenschiffahrtsstraßenordnung (vgl. unten Anm. 157) - allerdings unvermittelt aus Rechtsschutzgesichtspunkten diesem Zeichen die Qualität eines "Teilrechtssatzes" zubilligt.

104) NJW 1964, 1297 ff.

105) Schneider, NJW 1964, 1297 1.

106) Gegen Schneider auch VGH Baden-Württemberg, B. v. 31.3.1965, DVBl. 1965, 610 und Penski, DÖV 1966, 845 ff., 849 1.

107) Ebenso BayObLG, U. v. 30.3.1965, NJW 1965, 1973 ff., 1976 1 und Czermak, NJW 1965, 93 f., 94 r; vgl. auch S. 21 f.

108) Vgl. Laband, aaO., S. 23 ff., 29 ff. Wenn im folgenden der Begriff "Sanktion" verwendet wird, dann ist damit immer der Erlaß des Gesetzesbefehls, die Anordnung gemeint, daß ein bestimmter Text als Gesetz verbindlich sein soll. Nicht gemeint ist "Sanktion" in der Bedeutung von Rechtsfolge (Strafe als Sanktion z.B. der rechtswidrigen, schuldhaften Tat). Im letzteren Sinne gebraucht den Begriff "Sanktion" Zacher, VVDStRL 24 (1966) 234 ff., 237; in ersterem Sinne wird der Begriff von Peter, AöR 92 (1967) 357 ff., 367 Fußn. 28 verstanden ("Der Exekutive steht die Sanktion der Verordnung zu").

109) Mallmann, aaO., S. 57.

110) Die Inhaltsfestlegung erfolgte durch Bundesrat und Reichstag gemeinsam, die Sanktion erteilte der Bundesrat allein, Laband, aaO., S. 23 ff., 29 ff.

111) Über diesen Streit, der von terminologischen Unklarheiten überwuchert ist, informiert umfassend Mallmann, aaO., S. 7 ff (I. Teil).

112) Aus unersichtlichen Gründen wird seine Arbeit, die den Sanktionsbegriff im deutschen Bereich am genauesten untersucht, von keinem der drei führenden Kommentare zum Grundgesetz erwähnt; das ist für den Kommentar von von Mangoldt-Klein besonders erstaunlich, weil dessen Stellungnahme zum Sanktionsbegriff mit der Ansicht Mallmanns weitgehend übereinstimmt. Wie schon Mallmann, aaO., S. 236 ziehen von Mangoldt-Klein, aaO., Art. 77 Anm. III 3 a-c, S. 1747 ff. die Inhaltsfestlegung und die Sanktion als eine einzige Stufe der Gesetzgebung zusammen; ebenso, allerdings unter Erwähnung Mallmanns, Schäfer, aaO., S. 74 f.

113) Vgl. Maunz in Maunz-Dürig, aaO., Art. 77 Rdnr. 3; von Mangoldt-Klein, aaO., Art. 77 Anm. III, 3 a-c, S. 1747 ff.

114) Vgl. Mallmann, aaO., S. 60.

115) Mallmann, aaO., S. 236 ff.

116) Mallmann, aaO., S. 236.

117) Daß §§ 3 Abs. 1, 16 Abs. 1 Nr. 1 StVO überflüssig sind, soweit sie die Befolgung der Verkehrszeichen befehlen, sieht auch Lamberg, NJW

1967, 96 ff., Fußn. 3. Auch er übersieht jedoch, daß sich z.B. § 3 Abs. 1 StVO nicht in der (scheinbaren) Anordnung einer Befolgungspflicht erschöpft, sondern noch andere Funktionen erfüllt. Vor allem zieht Lamberg aus der Entbehrlichkeit der genannten Vorschriften den Fehlschluß, die Pflicht, Verkehrszeichen zu befolgen, müsse aus § 21 StVG in der bis zum 1.1.1969 geltenden Fassung abgeleitet werden. Schließlich ist es auch verfehlt, § 2 Abs. 1 StVO in diesem Zusammenhang mit § 3 Abs. 1 StVO gleichzustellen und auch jene Vorschrift für überflüssig zu erklären. Sie ist unentbehrlich, weil erst durch sie die Polizeibeamten ermächtigt werden, den Verkehr in bestimmter Weise zu regeln (vgl. auch § 45 Abs. 1 StVO, der jede andere bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage ausschließt). Diese Zuständigkeitskomponente unterscheidet § 2 Abs. 1 StVO von § 3 Abs. 1 StVO; denn die Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen ist in § 4 Abs. 1 und 4, § 47 Abs. 1 StVO gesondert geregelt. Dementsprechend gibt es im Entwurf einer neuen Straßenverkehrsordnung - wie bereits ausgeführt (vgl. oben S. 32 ff.) - zwar keine dem § 3 Abs. 1 StVO entsprechende Vorschrift mehr; die dem § 2 Abs. 1 StVO korrespondierende Bestimmung blieb jedoch im Entwurf erhalten (vgl. § 28 Abs. 1 des Entwurfs).

118) Wieder anders als hier und Lamberg: Hagedorn, DÖV 1965, 187 ff., 191 r. Er möchte die Verbindlichkeit der Verkehrszeichen aus einer ihnen zugrunde liegenden Anordnung der zuständigen Behörde ableiten. Ein Verkehrszeichen sei nur das rechtlich vorgesehene Symbol für die getroffene Anordnung; dieser komme die ent-

scheidende Bedeutung zu. Deshalb müßten die Verkehrszeichen auch ohne § 3 Abs. 1 StVO befolgt werden. Diese Bestimmung sei daher "mehr" (?) deklaratorischer Natur. - Richtig ist davon lediglich, daß die Verbindlichkeit der Verkehrszeichen von der Behörde herrührt, von der sie aufgestellt worden sind. Im übrigen steht diese Ansicht jedoch zunächst im Widerspruch zu § 4 Abs. 4 StVO: Wenn "Die Anordnungen ... durch amtliche Verkehrszeichen ... zu treffen (sind)", dann ist es ausgeschlossen, Anordnung und Verkehrszeichen in ihrer Wirkung nach außen voneinander zu trennen; vgl. BayObLG, U. v. 11.11. 1958, VRS 17, 71; U. v. 17.1.1961, VRS 21, 145 ff., 146 und U. v. 16.10.1963, VRS 26, 380 ff., 381. Beide sind unselbständige Teile desselben Vorgangs, des Erlasses desselben hoheitlichen Befehls, und zwar in dem hier dargestellten Sinn: Die Behörde entschließt sich, den Verkehr an einer bestimmten Stelle durch ein bestimmtes Verkehrszeichen zu regeln (Festlegung des Inhalts) - die Behörde läßt daraufhin das Verkehrszeichen aufstellen (Geltungsanordnung/Sanktion). - Vor allem aber ist Hagedorns Ausgangspunkt methodisch unrichtig. Er nimmt die Trennung von Anordnung und Verkehrszeichen vor, um Schneiders Ansicht von der rechtlichen Qualifikation der Verkehrszeichen als "Tatsachen" zu widerlegen, übersieht dabei jedoch, daß diese Trennung - wenn überhaupt - nur für die (Rechts-)Gültigkeit, nicht jedoch für die rechtliche Qualifikation der Verkehrszeichen, um die es Schneider geht, von Bedeutung sein kann.

Die Fehler, die Lamberg und Hagedorn bei der Begründung ihrer Ansicht, § 3 Abs. 1 StVO sei überflüssig bzw. "mehr" deklaratorischer Natur,

unterlaufen, machen deutlich, daß der Sanktionsbegriff auch heute noch von Bedeutung ist. In unserem Zusammenhang ermöglicht er eine Erklärung der Verbindlichkeit der Verkehrszeichen.

119) OLG Düsseldorf, U. v. 3.11.1965, VerkMitt. 1966, Nr. 29, S. 15.

120) BGH, U. v. 31.10.1957, VRS 14, 30 ff.
" " " 22.5.1958, " 15, 123 ff.

121) OLG Bremen, U. v. 13.4.1966, VRS 31, 133 ff.
" Frankfurt, U. v. 14.10.1964, DAR 1965, 159 f.
" Hamm, U. v. 1.8.1957, DAR 1958, 73 = NJW 1958, 111
" Hamm, U. v. 7.10.1955, VRS 10, 468 (besonders eingehend zu der hier referierten Irrtumsfrage).
" Karlsruhe, U. v. 15.6.1967, NJW 1967, 1625 f.
" Stuttgart, U. v. 7.9.1966, NJW 1967, 122
" Zweibrücken, U. v. 25.8.1965, VRS 30, 237.

122) Wie die Rechtsprechung sehen auch die wichtigsten Lehrbücher und Kommentare in dem Irrtum über die Bedeutung eines Verkehrszeichens einen Verbotsirrtum, vgl. statt aller Maurach, aaO., S. 410 (vor 2.); Schönke-Schröder, aaO., § 59 Anm. 106.

123) Besonderer Erwähnung bedarf deshalb das Urteil des OLG Celle vom 24.11.1966, NJW 1967, 1623, das im Anschluß an das Urteil des gleichen Ge-

richts vom 29.9.1966, NJW 1967, 743 (vgl. oben S. 35 ff. und Anm. 96) offen läßt, ob Verkehrszeichen Tatsachen oder Allgemeinverfügungen sind, gleichwohl aber den Irrtum über die Gültigkeit eines Verkehrszeichens als Verbotsirrtum qualifiziert. Ein solcher Irrtum, der demjenigen über die Bedeutung strafrechtlich gleichgestellt wird (vgl. Maurach, aaO., S. 403), kann dann, wenn man die Verkehrszeichen für bloße Tatsachen hält, nicht als Verbotsirrtum angesehen werden. An der strafrechtlichen Konsequenz zeigt sich also, daß das Gericht die Frage nach der Rechtsnatur der Verkehrszeichen nicht offen lassen durfte.

124) Umstritten ist, wie man den Irrtum über das Vorhandensein eines Verkehrszeichens zu behandeln hat. Ob er als Tatbestandsirrtum angesehen werden muß, hängt davon ab, was zum Inhalt des Tatbestands der Blankettnormen der §§ 21 Abs. 1 StVG (in der bis zum 31.12.1968 geltenden Fassung) und 3 Abs. 1 StVO gerechnet werden muß. Der Irrtum über Tatbestandsmerkmale von Blankettgesetzen ist ein Sonderproblem, das in den Rahmen des von dem Gegensatz zwischen Vorsatz- und Schuldtheorie beherrschten Streites über die Einordnung des Unrechtsbewußtseins in den Aufbau der Straftat gehört; vgl. dazu näher Schönke-Schröder, aaO., § 59 Rdnr. 138 f. Unproblematisch ist die Frage allerdings für Hohenester (DAR 1964, 245 ff., 246) und Schmitt (DAR 1962, 288 ff., 290), weil für sie nur eine Art von Irrtum über Verkehrszeichen denkbar ist, nämlich der Tatbestandsirrtum. Der Widerspruch, der zwischen der Ansicht dieser beiden Autoren und der einhelligen Rechtsprechung besteht, kommt in ihren Aufsätzen jedoch nicht zum Ausdruck, weil sie ausschließlich den Irrtum über das Vorhan-

densein eines Verkehrszeichens, nicht jedoch den über die Bedeutung eines Verkehrszeichens erwähnen. - Bemerkenswert ist immerhin, daß einzelne Autoren der Strafrechtslehre zu den gleichen Ergebnissen kommen, wie die Anhänger der Ansicht, die Verkehrszeichen seien Tatsachen. So wollen Schönke-Schröder (aaO., § 59 Rdnr. 138 f.) im Ergebnis den Irrtum über Verkehrszeichen nicht nach seinem Inhalt differenzieren, sondern jeden Irrtum als Tatbestandsirrtum qualifizieren. Diese ausdrücklich auf rechtspolitische Gründe gestützte Ansicht trifft sich also mit der vom BGH und den genannten Autoren verfolgten These, deren Begründung jedoch rechtstheoretisch versucht wurde (zur Unterscheidung von Rechtstheorie und Rechtsdogmatik siehe E.-W. Böckenförde, aaO., S. 14 f.).

125) Die These vom Tatsachencharakter der Verkehrszeichen hat auch eine straf- und zivilprozessuale Seite: Nach den beiden einschlägigen Prozeßordnungen (§ 244 Abs. 3 StPO, §§ 282 Abs. 1, 359 Nr. 1 ZPO) kann Beweis erhoben werden (nur) über Tatsachen (durch Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen, Vorlage von Urkunden usw.), nicht jedoch über den anzuwendenden Rechtsbefehl, dessen Ermittlung Aufgabe des Richters ist. Die (sehr) praktische Konsequenz der Ansicht des 4. Strafsenats tritt bei der Kostentragungspflicht zutage: Wird über das Vorhandensein und den Inhalt der Verkehrszeichen als Tatsachen Beweis erhoben, so würden die Kosten und Auslagen, die hierdurch entstehen, einer der Parteien bzw. dem Verurteilten auferlegt werden können (§§ 91 Abs. 1 ZPO in Verbindung mit § 25 Abs. 1 Nr. 2 und 92 Nr. 3 GKG; § 465 Abs. 1 StPO in Verbindung mit § 92 Nr. 3 GKG). Sind die Verkehrszeichen dagegen Rechtsbefehle, die durch den Richter ermittelt werden, so entstehen keine gesondert (d.h. neben den sonstigen Gerichts-

gebühren) anzusetzenden Kosten und Auslagen . - Die Rechtsprechung ergibt freilich fast keine Anhaltspunkte dafür, wie sich die Gerichte unter diesem (Beweisführungs-)Gesichtspunkt den Verkehrszeichen gegenüber verhalten haben; Beweisbeschlüsse werden nicht veröffentlicht. Lediglich das BayObLG hat in seinem Urteil vom 8.7. 1958, E 8 (1958), 167 ff. ausgesprochen, daß ein Antrag, eine Auskunft der zuständigen Straßenverkehrsbehörde über den Verlauf einer "durchgezogenen weißen Linie" (Bild 31 a der Anlage der StVO) einzuholen, nicht als Beweisantrag angesehen werden könne, weil es sich bei dieser Linie um einen Rechtssatz handele.

126) Schmitt, DAR 1962, 288 ff., 291.

127) Schneider, NJW 1964, 1297 ff., 1299.

128) Bouska, BayVBl. 1963, 39 ff., 44 f.

129) Hohenester, DAR 1964, 245 ff., 247.

130) Vgl. zu diesem Begriff Mallmann, VVDStRL 19 (1961), 165 ff., 168 ff.

131) NJW 1966, 2078 f., 2079; vgl. auch Anm. 103.

132) Diese Einschränkung soll klarstellen, daß nicht jeder allgemeine Rechtssatz (ein Gesetz oder) eine Rechtsverordnung sein muß (andere Möglichkeiten: allgemeine Verwaltungsvorschrift, Satzung). Ebensowenig muß jeder Einzelakt ein Verwaltungsakt sein (andere Möglichkeit: innerdienstliche Weisung).

133) Wagner, aaO., S. 266 spricht von einer "säkularen Kontroverse".

134) Dies ist der eigentliche Gegenstand der Dissertation von Häuber, deren Titel "Rechtsverordnungsrecht nach Art. 80 GG" zu weit ist; vgl. dort S. 16 ff. Die Festsetzung der Mindestreserven erfolgt nach Häuber durch abstrakt-generelle Regelung, d.h. durch Satzung der Bundesbank; vgl. auch Hahn, aaO., S. 13 ff.

135) Vgl. BVerwG, U. v. 6.6.1958, E 7, 82 ff. und v. 1.8.1958, E 7, 188 f.; Berger, BB 1956, 533 ff.

136) Vgl. die Referate von Menger und Wehrhahn in VVDStRL 15 (1957), S. 3 ff. und S. 35 ff.

137) Vgl. von Simson, DVBl. 1966, 653 ff., 658 (unter V 2.); Fuß, NJW 1964, 327 ff., 945 ff.

138) Hahn, JöR 14 (1965), S. 15 ff., 38.

139) Die Unterscheidung von Verwaltungsakt und Rechtsverordnung ist insoweit deshalb von besonderer Bedeutung, weil nicht alle Bundesländer von der in § 47 VwGO eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, die Anfechtung von Rechtsverordnungen zuzulassen.

140) Rupp, aaO., S. 116, Fußn. 30 unter Hinweis auf Kägi. Aus Vorstehendem wird deutlich, daß man mit Rupp die Abgrenzung von allgemeinem Rechtssatz und Einzelakt nur dann als Scheinproblem ansehen kann, wenn man diese Frage von der Allgemeinen Staatslehre her betrachtet. Für Prozessualisten macht § 47 VwGO den Schein zur Wirklichkeit.

141) Methodisch unhaltbar ist es, wenn man die Verkehrszeichen mit der Begründung für Verwaltungsakte hält, sie seien als Rechtsverordnungen ungültig; so Sasse, DÖV 1962, 321 ff., 328 l.; Hamann, BB 1955, S. 853 ff.; Clasen, Staats- und Kommunalverwaltung, 1965, 84; ferner VGH Kassel, U. v. 24.4.1963, ESVGH 13, 202 ff., 205 f. Solches Vorgehen, dessen sich auch Hohenester, NJW 1966, 539 f. (mit dem Ergebnis: Verkehrszeichen sind Tatbestandsmerkmale) und Hust, MDR 1966, 634 ff. (mit dem Ergebnis: Verkehrszeichen sind hoheitliche Maßnahmen besonderer Art) bedienen, weicht mittels einer Scheinlösung einer rechtstheoretisch einwandfreien Fragestellung aus.

142) Wolff, 7. Aufl., 295 ff., 309 f.; Niehues, DÖV 1965, 219 ff.; Menger-Erichsen, VerwArch 59 (1968), 366 ff. und VG Münster, U. v. 21.3.1967, NJW 1967, 1630 (Einsender: Niehues) wollen für die Abgrenzung von allgemeinem Rechtssatz und Einzelakt in bestimmten Fällen, u.a. auch bei Verkehrszeichen, auf das Kriterium der Bestimmtheit bzw. Unbestimmtheit des Adressatenkreises verzichten und nur danach entscheiden, ob sich der betreffende Hoheitsakt auf den "Status" (Menger-Erichsen) einer bestimmten Sache oder auf den "Status" unbestimmt vieler Sachen richtet. Verkehrszeichen sind danach "dingliche Zustandsregelungen" (Wolff), "öffentlich-sachenrechtliche Einzelakte und damit ein dinglicher Verwaltungsakt" (VG Münster). Kritisch hierzu Renck, JuS 1967, 545 ff., 547. Wegen der Irrelevanz der Qualifizierung der Verkehrszeichen entweder als Rechtsverordnungen oder als Verwaltungsakte (die genannten Autoren zählen auch die "dinglichen Verwaltungsakte" zu den letzteren) für die verfassungsrechtliche Beurteilung ihrer Rechtsgrundlagen erübrigt sich ein näheres Eingehen auf diese Ansicht; vgl. unten Anm. 224.

143) Der neueste Überblick über den Meinungsstand findet sich bei Podlech, DÖV 1967, 740 ff., 741 Anm. 2.

144) aaO., zu den Verkehrszeichen vgl. S. 176 ff.; vgl. auch die eingehenden Rezensionen von Vogel, Der Staat 4 (1965), S. 112 ff. und von Fuß, DÖV 1964, 522 ff.

145) Vgl. die Dissertationen von Fritz, Haarkötter, Lanzl und Schmidt, alle aaO. Hervorgehoben zu werden verdient aus der Literatur vor allem der Aufsatz von Podlech, Die Rechtsnatur der Verkehrszeichen und die öffentlich-rechtliche Dogmatik, DÖV 1967, 740 ff., der die Möglichkeit leugnet, mit dem derzeitig verfügbaren öffentlich-rechtlichen Begriffsarsenal eindeutig zwischen allgemeinem Rechtssatz und Einzelakt zu unterscheiden. Besondere Erwähnung verdienen ferner wegen der Intensität ihrer Auseinandersetzung mit dem Problem: VGH Kassel, U. v. 24.4.1963, ESVGH 13, 202 ff.; OLG Stuttgart, U. v. 11.10.1962, VRS 27, 53 ff.; OLG Saarbrücken, Vorlagebeschluß vom 25.6.1964, VRS 27, 364 ff.; VGH Baden-Württemberg, B. v. 31.3.1965, DVBl. 1965, 610; BayObLG, B. v. 30.3.1965, ESt 1965, 34 ff.

146) OLG Stuttgart, U. v. 11.10.1963, VRS 27, 53 ff., 58 f.

147) s. oben S. 21 ff., 24 ff.

148) Vgl. Maunz in Maunz-Dürig, Art. 82 Rdnr. 7 Anm. 6.

149) BayObLG, U. v. 16.10.1963, VRS 26, 380 ff., 381 und v. 17.1.1961, VRS 21, 145 ff. So auch OLG Frankfurt, U. v. 30.9.1964, DAR 1965, 132, das die Besonderheit der Verkehrszeichen allerdings auf Fragen bezieht, die sich aus § 3 StGB ergeben.

150) Verneinend Lanzl, aaO., S. 33 unter Berufung auf die Systematik der einzelnen Sätze des Art. 80 Abs. 1 GG. Bejahend Kunschert, aaO., S. 87 unter Hinweis auf Wortlaut, Sinn und Zweck des Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG.

151) Etwa in der folgenden Weise: Ein schwarz durchgestrichener grüner Kreis auf weißem Grund, angebracht am Portal des Bürgermeisteramtes, bedeutet: Gegen die Verwaltungsakte dieser Behörde ist eine Anfechtungsklage nicht zulässig. Das Zeichen verkörpert einen Rechtssatz. Ob der Bürgermeister, der es angebracht und seine Bedeutung durch eine Bekanntmachung im Stadtanzeiger erklärt hat, zum Erlaß eines solchen Rechtssatzes ordnungsgemäß im Sinne von Art. 80 Abs. 1 GG ermächtigt war, braucht dann nicht geprüft zu werden. Denn es handelt sich - um mit dem OLG Stuttgart zu sprechen - bloß um ein Zeichen, das nicht aus sich heraus lebt, der Auslegung nur beschränkt zugänglich ist, "für das der Sichtbarkeitsgrundsatz gilt, usw.

152) BVerfG, U. v. 21.5.1952, E 1, 299, 2. Leitsatz und S. 312; Schneider, VVDStRL 20 (1963), S. 1 ff., 10 oben; Ossenbühl, DÖV 1965, 649 ff., 652 r.

153) Kritisch in diesem Sinne Eckardt, aaO., S. 21 ff., 29 ff.; E.-W. Böckenförde, aaO., S. 16 ff., 18.

154) Das OLG Stuttgart geht hier davon aus, daß der Verwaltung (überhaupt) ein ihr vom Gesetzgeber nicht delegierter Normsetzungsbereich zukommt; vgl. dazu S. 130 ff.

155) Vgl. auch Anm. 165.

156) Allgemeines Eisenbahngesetz vom 29.3.1951, BGBl. I, S. 225; Eisenbahnbau- und -betriebsordnung vom 17. Juli 1928, zuletzt geändert durch Verordnung vom 20.12.1960, BGBl. II, S. 2421. Die Unterermächtigung an den Bundesverkehrsminister selbst wurde vorgenommen durch die Verordnung vom 29.9.1955, BGBl. I, S. 654.

157) Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschiffahrt vom 15.2.1956, BGBl. II, S. 317; Verordnung über das Wasserskilaufen auf den Bundeswasserstraßen vom 20.7.1960, BGBl. II, S. 1959. Eine von der Subdelegationsbefugnis Gebrauch machende Unterermächtigung findet sich in § 2 dieser Wasserski-Verordnung. Die Unterermächtigung selbst hat eine Wasser- und Schiffahrtsdirektion angewandt und das Wasserskifahren auf einem bestimmten Flußabschnitt erlaubt, vgl. Verkehrsblatt 1961, 322. Die Freigabe einer Wasserski-

Strecke ist öffentlich bekanntzumachen, § 2 Abs. 3 der Verordnung vom 20.7.1960; die Strekke kann ferner durch ein Zeichen nach Abbildung Nr. 61a ("SKI") der Bundesschiffahrtsstraßenordnung vom 11.10.1966 BGBl. II,S. 1333 ff., 1397 gekennzeichnet werden (vgl. § 55 b Abs. 1 der Bundesschiffahrtsstraßenordnung, BGBl. II, S. 1349). Trotz des hier beschriebenen - im Gegensatz zum Straßenverkehrsrecht - gänzlich intakten Delegationsweges hat der hessische Verwaltungsgerichtshof, U. v. 6.4.1966, DÖV 1966, 871 f (rechtskräftig) die öffentlich bekanntgemachte Freigabe eines Flußabschnittes für den Wasserski-Sport ganz im Sinne seiner Verkehrszeichen-Rechtsprechung als Allgemeinverfügung angesehen. Das Bundesverwaltungsgericht jedoch, U. v. 1.3.1967, DVBl. 1967, 541 ff., 542 hat in einem anderen Verfahren entschieden, daß es sich nicht um eine Allgemeinverfügung, sondern um einen Rechtsetzungsakt handelt.

158) Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschiffahrt vom 24.5.1965, BGBl. II, S. 833; Seeschiffahrtsstraßenordnung vom 6.5. 1952 in der Fassung vom 18.3.1961, BGBl. II, S. 184.

159) Luftverkehrsgesetz (in der Neufassung) vom 20.10.1965, BGBl. I, S. 1729. Gesetz über das Luftfahrt-Bundesamt vom 30.11.1954, BGBl. I, S. 354. Gesetz über die Bundesanstalt für Flugsicherung vom 23.3.1953, BGBl. I, S. 70.

160) Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5.12.1958, BGBl. I, S. 899, Art. 1 Nr. 22 (§ 17 a Abs. 3 Satz 3). Zum Vergleich: § 17 Luftverkehrsgesetz vom 1.8.1922, RGBl.,S. 681.

161) Da diese Subdelegationsbefugnis zunächst jedoch sehr eng gehalten war (Regelung "zur Durchführung ... notwendiger Einzelheiten") und der Bundesverkehrsminister von ihr im Hinblick auf Luftverkehrsregelungen keinen Gebrauch gemacht hatte, hat sich im Bereich des Luftverkehrsrechts genau die gleiche Problematik eingestellt wie im Straßenverkehrsrecht; vgl. Schwenck, Zur Rechtsgültigkeit einiger von der Bundesanstalt für Flugsicherung erlassene Anordnungen, DÖV 1963, 540 ff.; die Bundesanstalt hatte ohne hinreichende Ermächtigungsgrundlagen Verkehrsregelungen erlassen.

162) Änderungsgesetz vom 25.7.1964, BGBl. I, S. 529, Art. I, I, Nr. 8e.

163) Vgl. Schleicher-Reymann-Abraham, aaO., S. 12 Anm. 16. Die von Schwenck (oben Anm.161) geäußerten Bedenken sind somit dann überholt, wenn der Bundesverkehrsminister von dieser Subdelegationsbefugnis Gebrauch gemacht hat. Ob dies der Fall ist, ob der Bundesverkehrsminister also seine Verordnungskompetenz durch Rechtsverordnung etwa auf die Bundesanstalt für Flugsicherung übertragen hat, kann nach Durchsicht der seit dem Änderungsgesetz von 1964 erschienenen Nummern des Bundesanzeigers jedenfalls nicht bejaht werden.

164) BVerfG, B. v. 10.6.1953, E 2, 307 ff., 333; die Entscheidung betrifft die Frage, was unter Ermächtigungen "zum Erlaß von Rechtsvorschriften anstelle von Gesetzen" im Sinne von Art. 129 Abs. 3 GG zu verstehen ist. Im Beschluß vom 12.11.1958, E 8, 274 ff., 323 (Entscheidung zum Preisgesetz) hat das Gericht ausgeführt, daß es keine Ermächtigungen zum

Erlaß von Rechtsverordnungen gebe, die nicht an Art. 80 GG gemessen werden müßten.

165) Der Versuch, aus einer solchen Unterscheidung nach der Bedeutung dogmatische oder rechtstheoretische Konsequenzen zu ziehen, findet sich übrigens auch in der Diskussion um die rechtliche Qualität der Gnadenentscheidung. Diese Parallele ist hier von besonderem Interesse, weil auch im Rahmen dieser Frage Schlüsse für die Rechtsnatur der Gnadenentscheidung aus der Delegation des Gnadenrechts gezogen werden. So billigen Maurer, JZ 1963, 26 ff., 27 f. und Dürig, JZ 1961, 165 ff., 166 f. dem Gnadenakt deshalb einen Rechtswert zu, weil die Gnadenentscheidung wegen der Delegation und Subdelegation der erforderlichen Zuständigkeit vom Staats-Souverän auf nach festen Richtlinien arbeitende Instanzen (Staatsanwaltschaft) und wegen der Häufigkeit, mit der Gnadenentscheidungen ergehen, heute nicht mehr als neben der Rechtsordnung stehende Erscheinungen verstanden werden können. - So begrüßenswert das Ergebnis dieser Ansicht sein mag (es ermöglicht letztlich die Anfechtung von Gnadenentscheidungen), so wenig überzeugt auch hier die Begründung: das Argument, daß die durch die erwähnte Ermächtigungspraxis erheblich gestiegene Quantität der Gnadenerweise ihre Qualität verändere (so Dürig), ist zu sehr vom gewünschten Ergebnis her geprägt, um überzeugen zu können.

166) Lediglich Bachof, S. 112 gibt - ohne nähere Begründung - zu erwägen, "ob Art. 80 nicht überhaupt nur für "normale" Rechtsverordnungen

gilt. - In der Rechtsprechung macht das OVG Münster, U. v. 9.2.1961, DÖV 1961, 431 den Versuch, durch die Einführung des Begriffs der "sachlichen Delegation" die Anwendbarkeit des Art. 80 GG auszuschließen; vgl. dazu Anm. 224.

167) OLG Saarbrücken, B. v. 25.6.1964, VRS 27, 364 ff., 372 widerspricht ausdrücklich. VGH Kassel, U. v. 24.4.1963, ESVGH 13, 202 ff., 204 ff., 206 hält Art. 80 GG nur deshalb nicht für anwendbar, weil Verkehrszeichen keine Rechtsverordnungen, sondern Allgemeinverfügungen seien; das Gericht sagt jedoch ausdrücklich, daß es die Verkehrszeichen dann für nichtig halten würde, wenn sie Rechtsverordnungen wären.

168) Vgl. Hamann, BB 1955, 853 f., 854 l.; Sasse, DÖV 1962, 321 ff., 323 r. und 781 f., 782 r.; Drews-Wacke, aaO., S. 272; Schneider, NJW 1964, 1297 ff., 1299 f.; Bouska, BayVerwBl. 1963, 39 ff.; Schmitt, DAR 1962, 288 ff., 289 l.; vor allem Hoffmann, JZ 1964, 702 ff., 702 l. und 708.

169) BVerfG, B. v. 10.6.1953, E 2, 307 ff., 327. OLG Stuttgart, U. v. 11.10.1963, VRS 27, 53 ff., 55.

170) Vom 3.5.1909, RGBl. 437.

171) Vom 19.2.1952, BGBl. I, S. 832.

172) Vgl. Art. 1 Nr. 2.

173) BGBl. I, S. 709 und 710.

174) BGBl. I, S. 921.

175) BVerfG, U. v. 3.7.1962, E 14, 174 ff., 183.

176) Ob dies auch der Fall ist, wenn es sich um Normen handelt, die ihrerseits (Unter-)Ermächtigungen enthalten, ist fraglich, jedenfalls vom Bundesverfassungsgericht in den in der nächsten Anmerkung angeführten Entscheidungen nicht ausgesprochen worden. Jacobi, aaO., S. 245; Klein, aaO., S. 71, 72 neigen zu der Ansicht, mit der Aufhebung der Ermächtigung sei auch die Unterermächtigung als aufgehoben anzusehen. Offen bleibt auch bei ihnen, was bei der Abänderung der Erstermächtigung mit der Unterermächtigung geschieht.

177) BVerfG, B. v. 3.12.1958, E 9, 3 ff., 12; B. v. 16.5.1961, E 12, 341 ff., 346; B. v. 25.7. 1962, E 14, 245 ff., 249 (speziell für § 6 StVG).

178) BGBl. I, S. 1131 ff., Art. 2 Nr. 6 (S. 1144): "§ 4 erhält folgende Fassung".

179) BGBl. I, S. 199 ff., 214 (Art. 6 Abs. 4 in Verbindung mit S. 327 ff.).

180) Deshalb kommt es auf die Anwendbarkeit der Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht (vgl. B. v. 17.5.1960, E 11, 127 ff., 131) zu der Frage formuliert hat, unter welchen Voraussetzungen vorkonstitutionelles zu sogenanntem nachkonstitutionellem Recht wird, hier nicht entscheidend an. Gegen die Anwendung dieser Grundsätze U. Schmitt, aaO., S. 113 Fußn. 201 mit allerdings nicht überzeugender Begründung. Daß das Bundesverfassungsgericht die erwähnten

Grundsätze (Frage: ist eine vorkonstitutionelle Norm durch Neuverkündung oder durch den engen sachlichen Zusammenhang mit der geänderten und neu verkündeten Norm nachkonstitutionelles Recht geworden?) im Hinblick auf Art. 100 GG und also im Hinblick auf formelle Gesetze entwickelt hat, besagt nicht, daß sie auf Rechtsverordnungen nicht angewandt werden können. Nicht nur das Parlament, auch die Exekutive als Normgeber ist an das Grundgesetz gebunden. Sie muß sich deshalb für ihre Normprodukte die gleiche Prüfungsintensität gefallen lassen wie der Gesetzgeber selbst. Es gibt keinen Grund, die Ermächtigungsnormen, die von der Exekutive erlassen worden sind, dem Maßstab des Art. 80 GG in größerem Umfang zu entziehen, als es bei den Normen des Gesetzgebers hingenommen wird. Wendet man die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts über die Aufnahme vorkonstitutioneller Normen in den Willen des nachkonstitutionellen Gesetzgebers an (vgl. BVerfG, B. v. 17.1.1957, E 6, 55 ff., 64 ff.), so ergibt sich, daß auch nach diesen Regeln § 4 Abs. 1 StVO als nachkonstitutionelles Recht anzusehen und deshalb an Art. 80 Abs. 1 GG zu messen ist (vgl. OLG Saarbrücken, B. v. 25.6. 1964, VRS 27, 364 ff., 369 f.; Sasse, DÖV 1962, 321 ff., 325 r.; Hoffmann, JZ 1964, 702 ff., 707 l.).

181) Daß sowohl § 6 StVG als auch § 4 StVO als sogenanntes nachkonstitutionelles Recht anzusehen sind, ist die heute klar überwiegende Ansicht in der Rechtsprechung, vgl. OLG Stuttgart, U. v. 11.10.1963, VRS 27, 53 ff., 56; VGH Kassel, U. v. 24.4.1963, ESVGH 13, 202 ff., 206; OLG Saarbrücken, B. v. 25.6.1964, VRS 27, 364 ff.,

370. Lediglich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, Entscheidung vom 24.6.1955, DAR 1956, 140 f. hat eine gegenteilige Meinung geäußert, und zwar ohne weitere Begründung allein unter Berufung auf das Datum von 1937, das die StVO auch heute noch trägt. Darauf scheinen sich auch Drews-Wacke, aaO., S. 272 berufen zu wollen, während Schmidt, aaO., S. 107 ff., 109 sich außerdem darauf stützt, daß der hier interessierende Satz 1 des § 4 Abs. 1 bisher nicht geändert wurde.

182) § 47 Abs. 1 StVO 1937 lautet: "Sachlich zuständig zur Ausführung dieser Verordnung sind die Verkehrspolizeibehörden; dies sind in Preußen die Kreispolizeibehörden, in den übrigen Ländern die entsprechenden Polizeibehörden" (RGBl. 1937 I, S. 1179 ff., 1189).

183) BGBl I, S. 1131 ff., 1149 (Art. 2 Nr. 36).

184) Floegel-Hartung-Jagusch, aaO., § 47 StVO Rdnr. 1.

185) BGBl I, S. 327 ff., 338.

186) Das Bundesverfassungsgericht, U.v. 3.7.1962, E 14, 174 ff., 184 f. läßt für Art. 123 Abs. 1 GG diese Frage offen.

187) Auf diesen sich nur auf die Verkehrszeichen erstreckenden Prüfungsbereich sei besonders hingewiesen. Fritz, aaO., S. 123 ff. findet sein Ergebnis unter anderem auf Grund von Argumenten, die sich nicht an die begrenzte Frage nach der Kompetenz des Bundesverkehrsministers zur Einführung von Verkehrszeichen halten, sondern den gesamten Inhalt der StVO als Basis be-

anspruchen. So vermißt Fritz in § 6 StVG u.a. Formeln, aus denen sich ergibt, ob der Bundesverkehrsminister eine Höchstgeschwindigkeit festsetzen, ob er das Straßenverkehrsrecht auf den sogenannten Vertrauensgrundsatz ("Der andere Verkehrsteilnehmer wird die Verkehrsregeln einhalten") oder auf dessen Gegenteil("Jeder Verkehrsteilnehmer muß mit Fehlern des anderen Verkehrsteilnehmers rechnen" - Grundsatz des sog. defensiven Fahrens) aufbauen, ob der Bundesverkehrsminister entscheiden kann, daß statt rechts links gefahren werden muß. - Diese Art der Fragestellung ist, soweit sie der beispielhaften Erläuterung dient, wohl zulässig; denn man kann die Frage nach der Bestimmtheit von Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung nur beantworten, wenn man von einer konkret vorgestellten Rechtsverordnung her fragt, die auf Grund der Ermächtigung ergangen ist. Die so gefundene Antwort besagt allerdings wenig für einen anderen Hintergrund, für eine andere auf Grund derselben Ermächtigung erlassene Rechtsverordnung. Im Rahmen einer Arbeit, die sich mit der Befugnis der Straßenverkehrsbehörden zum Aufstellen von Verkehrszeichen befaßt, ist sie als allgemeine Fragestellung zu weit. Fritz verläßt denn auch die Ebene dieser Argumentation sehr bald. Er bezieht § 21 StVG (in der bis zum 31.12.1968 geltenden Fassung) in seine Überlegungen ein und fragt, ob nach dieser Blankettvorschrift jeder Verstoß gegen eine Bestimmung der StVO bestraft werden kann (S. 119 f.). Zur Beantwortung dieser Frage schließt er sich methodisch dem Bundesverfassungsgericht, B. v. 25.7.1962, E 14, 245 ff. an, das diese Frage für jede einzelne Bestimmung der StVZO

besonders geprüft hat. - Wenn aber im Rahmen der Straf-Ermächtigung des § 21 StVG jede einzelne Vorschrift der StVO besonders behandelt werden muß, dann hat das gleiche für die Rechtsetzungsermächtigung des § 6 StVG zu gelten. Beide Normen methodisch in der Weise, wie Fritz es tut, unterschiedlich zu behandeln, ist nicht gerechtfertigt. Deshalb kommt es hier nur darauf an, ob §§ 4, 47 StVO durch § 6 StVG getragen werden.

188) Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 80 Rdnr. 12.

189) Daß § 6 StVG nicht etwa isoliert betrachtet werden darf, sondern im Gesamtzusammenhang des StVG betrachtet werden muß, ergibt sich einmal aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG selbst ("im Gesetz" - nicht etwa "in der Ermächtigungsnorm"), folgt ferner aus dem Umstand, daß ein Gesetz als Ganzes konzipiert wird und der Inhalt seiner einzelnen Vorschriften nur dann verständlich wird, wenn man dies berücksichtigt (systematische Interpretationsmethode) und entspricht schließlich auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, gerade auch derjenigen zu Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, vgl. B. v. 12.11. 1958, E 8, 274 ff., 307. Vgl. auch Larenz, aaO., S. 244 f.

190) Vgl. hierzu Wolany, DAR 1966, 309 ff., 310 l.

191) Vgl. BVerwG, U. v. 1.6.1965, E 21, 203 ff., betreffend die Verordnung über Fahrlehrer im Kraftfahrzeugverkehr (Fahrlehrerverordnung) vom 23.7.1957, BGBl. I, S. 769.

192) U. v. 37.1962, E 14, 174 ff., 187 f. und B. v. 25.7.1962, E 14, 254 ff., 257 f.

193) BVerfG, B. v. 23.5.1967, E 22, 21 ff., 25 bejaht beide Fragen, so auch BVerwG, U. v. 22.5. 1958, NJW 1958, 1249 f. und OLG Düsseldorf, U. v. 14.1.1965, NJW 1965, 1093. Alle diese Entscheidungen sind, was die Verfassungsmäßigkeit des § 6 Abs. 1 Satz 3 StVG im Hinblick auf Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG angeht, in unbefriedigender Weise begründet. Das OLG Hamm, U. v. 10.2.1965, NJW 1965, 1286 läßt die erste Frage ausdrücklich offen, verneint aber die -wegen des weitgehend gleichlautenden Wortlautes der §§ 6 Abs. 1 Nr. 3 und 21 StVG (in der bis zum 31.12.1968 geltenden Fassung) - praktisch mit der ersten identische zweite Frage.

194) Aus den einschlägigen Diskussionen und ihren Ergebnissen - soweit sie als gerichtliche Entscheidungen vorliegen -, ergibt sich somit eine deutliche latente Unsicherheit in der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG. Sie macht es unmöglich, seine Verfassungsmäßigkeit mit der Begründung zu bejahen, die Praxis der Verwaltungsbehörden und der Gerichte habe durch längere Übung herausgearbeitet, wo die Grenzen der Ermächtigungsnorm verlaufen - eine These, die in der Diskussion um die Verfassungsmäßigkeit des § 14 preuß. PVG und der Ermächtigungsnormen der ihm nachgebildeten Polizeigesetze einzelner Länder eine Rolle spielt; vgl. Drews-Wacke, S. 45, und Wacke, DÖV 1955, 456 ff., 458. Eine solche durch Gerichtsentscheidungen gefestigte Praxis gibt es zu § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG nicht.

195) BVerwG, U. v. 24.4.1958, E 6, 317 ff., 319.

196) Fritz, aaO., S. 116 ff., 118 ff.; Lanzl, aaO., sieht die Frage nicht; Haarkötter, aaO., S. 62 erwähnt sie, ohne seine bejahende Antwort zu begründen (S. 62: auch der Verweis auf Kaiser, NJW 1962, 525 ergibt keine Begründung); Schmidt, aaO., hat keinen Anlaß, auf diese Frage einzugehen, weil er § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG für vorkonstitutionelles Recht hält (aaO., S. 104 f.).

197) Vgl. für Einzelheiten und einen umfassenden Überblick über Rechtsprechung und Literatur, Funk, DÖV 1967, 241 ff.

198) So das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, zuletzt in B. v. 2.6.1964, E 18, 52 ff., 60.

199) Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 80 Rdnr. 13.

200) Die frühere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. B. v. 10.6.1953, E 2, 334 f.) verlangte ausdrückliche Bestimmtheit.

201) So die ständige Rechtsprechung des Gerichts seit dem B. v. 12.11.1958, E 8, 274 ff., 307.

202) Deutsche Gesetze, begründet von H. Schönfelder, Ergänzungslieferung Oktober 1965, § 6 StVG (Nr. 35), Fußn. zu Abs. 1 der Nummer 3 Buchstabe f.

203) Der Wortlaut des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ist insofern mißverständlich, als er von Inhalt, Zweck und Ausmaß "der erteilten Ermächtigung" spricht. Das ist widersinnig, wenn man unter "Ermächtigung" die Ermächtigungsnorm versteht; denn nicht deren Inhalt, Zweck und Ausmaß sollen bestimmt sein (ihr Zweck z.B. ist

es, den Gesetzgeber zu entlasten - darauf kommt es hier jedoch nicht an), sondern Inhalt, Zweck und Ausmaß der zukünftigen Rechtsverordnungen sind von Interesse. "Ermächtigung" im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG muß deshalb als "Rechtsetzungsbefugnis" gelesen werden; vgl. auch Wolff, AöR 78 (1952/53), 194 ff., 197.

204) Fritz, aaO., S. 118 ff., 122 ff., 129.

205) Hier liegt wohl ein für das Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG betreffende Teilergebnis ausschlaggebender Mangel der Fritz'schen Arbeit. Fritz versucht weder für die Inhaltsbestimmung den Buchstaben d nutzbar zu machen, noch fragt er nach der Interdependenz der einerseits den Zweck und das Ausmaß festlegenden, andererseits für den Inhalt maßgeblichen Formeln; schließlich verzichtet er auch auf eine Würdigung der systematischen Stellung des § 6 im Straßenverkehrsgesetz.

206) Bekanntlich ist deshalb auch die Verfassungsmäßigkeit der Generalklausel des § 14 PVG angezweifelt worden; vgl. Titzck, DÖV 1955, 453 und die Entgegnung von Wacke, DÖV 1955, 456 ff.

207) Ausführlicher zu den Unklarheiten über den Ausmaßbegriff, Funk, DÖV 1967, 241 ff., 243. Auch Fritz, aaO., S. 122 ist deren Opfer geworden. Alle Momente, die er als Bestandteile des Ausmaßes anführt, sind in Wahrheit lediglich solche des Inhalts. - Im übrigen zeigen sich hier die Konsequenzen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das nicht nur auf eine jeweils gesonderte Festlegung von Inhalt, Zweck

und Ausmaß verzichtet - das ist ohne weiteres akzeptabel, solange man, wie erwähnt, aus der Formel, die den Inhalt beschreibt, etwa auch die Zweckbestimmung mit Erfolg abzuleiten versucht -, sondern die Bestimmtheitstrias durch die These ersetzt hat, es komme lediglich darauf an, daß in der Ermächtigungsnorm "das Programm" festgelegt werde; vgl. BVerfG, B. v. 13.6.1956, E 5, 71 ff., 77; B. v. 5.3. 1958, E 283 ff., 304. Dieser konturenlose Begriff führt zum Verzicht auf die notwendige Sorgfalt bei der Auslegung und Anwendung des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und zur Vernachlässigung der Individualität der Begriffe "Inhalt", "Zweck" und "Ausmaß". Auf der Beachtung der jeweils besonderen Bedeutung dieser drei Begriffe muß man jedoch bestehen. Denn sie bezeichnen nicht die einzigen denkmöglichen Begrenzungen der Rechtsetzungsbefugnis; vielmehr sind noch eine Reihe anderer Begrenzungskriterien vorstellbar (etwa eine Beschränkung des Zeitraums, innerhalb dessen die Ermächtigungsnorm ausgeführt sein muß; das Abhängigmachen der Rechtsetzungsbefugnis vom Eintritt bestimmter Bedingungen), die jedoch nicht in Art. 80 Abs. 1 GG aufgenommen worden sind. Ein Oberbegriff wie "Programm", in den diese letzteren Begrenzungskriterien zwanglos ebenso einfließen würden wie die in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genannten, muß eben deshalb wertlos erscheinen.

208) Dies wird gerade auch aus § 6 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe d StVG deutlich, dem sich darüber hinaus entnehmen läßt, daß der Bundesverkehrsminister nur Beschränkungen des Verkehrs, nicht etwa auch das generelle Verbot mit Kraftfahrzeugen die öffentlichen Straßen zu benutzen, einführen darf.

209) OLG Köln, U. v. 5.12.1967, NJW 1968, 464 (nur Leitsatz).

210) Vgl. Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, 1952, Berichte, Bd. 13, 237. Sitzung, S. 10957 ff., schriftlicher Bericht des Ausschusses für Verkehrswesen (27. Ausschuß) über den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Unfällen im Straßenverkehr, insbesondere S. 10958 unter Nr. 2.

211) Fritz, aaO., S. 118 ff., 122, 129. Man vermißt in der Arbeit von Fritz insbesondere auch den Versuch einer verfassungskonformen Auslegung.

212) BVerfG, Rechtsgutachten vom 16.6.1954, E 3, 407 ff., 433 und B. v. 29.4.1958, E 8, 143 ff., 148 ff.

213) Vgl. Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 74 Rdnr. 8.

214) Befürwortend Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 83 Rdnr. 12; von Hausen, DÖV 1960, 1 ff., 5 l. und DÖV 1960, 441 ff., 442.

215) So Schneider, AöR 83 (1958), S. 1 ff., 24; Hamann, aaO., Art. 84 Anm. A 2; Mangels, DVBl. 1957, 779.

216) Hamann, aaO., Art. 84 Anm. B 3; Haas, AöR 80 (1955/56), S. 81 ff., 91 ff., 95. Held, AöR 80 (1955/56), S. 51 ff., 75 zählt die Zuweisung von Kompetenzen ohne Begründung zum Verfahrensrecht und steht damit, von einem obiter dictum bei Drews-Wacke, aaO., S. 272 abgesehen, allein.

217) Lerche, aaO., S. 60 ff. mit weiteren Hinweisen.

218) Larenz, aaO., S. 260 f.; daß es sich bei einem auf den Gesetzesvorbehalt des Art. 84 Abs. 1 GG gestützten Gesetz um eine "Ausnahmeregelung" handelt, kann als unbestritten gelten.

219) Lerche, aaO., S. 62; BVerfG, U. v. 18.7.1967, E 22, 180 ff., 209 f.

220) So die weit überwiegende Ansicht: von Hausen-von der Heide, DÖV 1958, 753 l.; von Hausen, DÖV 1960, 1 ff., 3, 5 und DÖV 1960, 441 ff., 442. Köttgen, DÖV 1952, 422 ff., 423 l.; ders., JÖR 3 (1954), S. 67 ff., 91; Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 84 Rdnr. 20; Lerche, aaO., S. 62; Böhm, DVBl. 1953, 321 f.; mit überzeugender Begründung aus der Entstehungsgeschichte E.-W. Böckenförde, aaO., S. 52 ff. - Davon geht auch das Bundesverfassungsgericht, U. v. 18.7.1967; E 22, 180 ff., 209 f. aus,

wenn es die Zuständigkeitsvorschriften der §§ 13 bis 16 JWG an Art. 84 Abs. 1 GG mißt.

221) Lerche, aaO., S. 60 ff., 62, dessen Gutachten das Bundesverfassungsgericht, U. v. 18.7.1967, E 22, 180 ff., 209 ff. sich der Sache nach in diesem Punkte angeschlossen hat.

222) Vgl. Lerche, aaO., S. 62, BVerfG, U. v. 18.7. 1967, E 22, 180 ff., 210; das Gutachten und die Entscheidung hatten sich damit zu befassen, wie die hier anstehende Frage für organisationsrechtliche Vorschriften auf dem Gebiet der Kommunalverfassung, also einer der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder angehörenden Materie, zu entscheiden ist.

223) Gerade auch im Zusammenhang mit Art. 90 Abs. 1 und 3 GG ergeben sich hier Parallelen zu der vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Frage, ob der Bund landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts auf dem Gebiet der Sozialversicherung errichten darf. Das Gericht hat diese Frage bejaht, vgl. U. v. 10.5.1960, E 11, 105 ff., 123 f.

224) Das OVG Münster, B. v. 9.2.1961, DÖV 1961, 43 f. eliminiert aus seinen Überlegungen alle sich aus Art. 80 Abs. 1 GG auch für seine Entscheidung ergebenden Fragen durch die These: "Durch § 4 StVO ist nicht die Ermächtigung, Verordnungen zu erlassen, delegiert, sondern die Befugnis und die Verpflichtung, die Maßnahmen für die Sicherheit und Leichtigkeit im Verkehr zu bearbeiten. Eine solche sachliche Delegation durfte der Bundesverkehrsminister gemäß seiner Ermächtigung in § 6 StVG aussprechen". - Der Begriff der sachlichen

Delegation ist jedoch im deutschen Staatsrecht weder bekannt, noch ist er aus sich heraus verständlich (so auch Sasse, DÖV 1962, 321 ff., 324 l. und 781 f., 782 Fußnote 4; OLG Saarbrücken, B. v. 25.6.1964, VRS 27, 364 ff., 371). Auf den ersten Blick überraschend ist die Parallele, die darin besteht, daß hier das OVG Münster die Rechtsfigur der Delegation "versachlicht", während (oben Anm. 142) Wolff und Niehues den Begriff des Verwaltungsakts "verdinglicht" haben. Bei näherem Zusehen zeigt sich, daß nicht sicher ist, ob der Zufall der Ursprung dieses Gleichklangs ist. Dem OVG Münster gehörte zu der Zeit, als es den angeführten Beschluß erließ, H.J. Wolff als Richter an (vgl. das Verzeichnis der Richter des Gerichts im 16. Band der amtlichen Sammlung, S. 553). So mag es nicht voreilig sein, die Vermutung zu äußern, daß der "dingliche Verwaltungsakt" die Ersatzfigur für die "sachliche Delegation" ist - Ersatz insofern, als die "sachliche Delegation" nirgendwo Anhänger gefunden hat. Der "dingliche Verwaltungsakt" war jedoch erfolgreicher, denn der BGH beruft sich in der oben (S. 15ff.) kritisierten Entscheidung auf die Passage des Wolff'schen Lehrbuchs (aaO., 5. Aufl., S. 250), in der Wolff im Zusammenhang mit Verkehrszeichen erstmals von dinglichen Verwaltungsakten spricht. Was bei der Lektüre der BGH-Entscheidung überraschen mußte, nämlich die Qualifikation der Verkehrszeichen als Tatsachen und die Zitierung Wolffs als Beleg hierfür, wird nun verständlicher: Die Qualifikation der Verkehrszeichen als Tatsachen kann als vorläufiger Endpunkt einer Entwicklung angesehen werden, deren Beginn die "sachliche" Delegation und deren Mittelstück der "dingliche Verwaltungsakt" bilden. Vielleicht ist diese Erklärung schlüssig, in jedem Fall bleibt der Eindruck, daß hier Experimentaljurisprudenz getrieben wurde.

225) BGBl. I, S. 327.

226) Änderungsverordnungen vom 25.7.1957, BGBl. I, S. 780; vom 7.7.1960, BGBl. I, S. 485; vom 29.12.1960, BGBl. 1961 I, S. 8; vom 30.4.1964, BGBl. I, S. 305.

227) Fritz, aaO., S. 131 f. ist offenbar der Ansicht, die Rechtsgrundlage der StVO müsse in den §§ 3, 4 angegeben sein. Das fordert Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG jedoch nicht.

228) "... nach Anhörung der Polizei und der Straßenbaubehörden, in Zweifelsfällen auch nach Anhörung Sachverständiger aus Kreisen der Verkehrsteilnehmer ...".

229) Zur Abgrenzung von (Sub-)Delegation (Übertragung der Befugnis zur Regelung unbestimmt vieler Fälle durch Rechtsverordnungen oder Verwaltungsakt ohne vorherige Festlegung der zu ermächtigenden Instanz), potentieller Zuständigkeit (Übertragung der Befugnis zur Regelung unbestimmt vieler Fälle durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt auf eine im gleichen Geschäftsbereich nachgeordnete Instanz; die nachgeordnete Instanz ist in der Ermächtigungsnorm bereits festgelegt) und Mandat (Übertragung der Befugnis zur Regelung eines bestimmten Einzelfalls im Namen des Übertragenden) vgl. BVerwG, U. v. 28.9.1961, DÖV 1962, 340 ff. und die sich daran anschließende Anmerkung von Spanner, sowie Obermayer, JZ 1956, 617 ff. Die potentielle Zuständigkeit ist also eine um den Delegatar bereits konkretisierte Delegation. Danach kann eine potentielle Zuständigkeit nicht vorliegen, wenn im Gesetz weder vorgesehen ist, daß, noch an wen eine Befugnis übertragen werden

kann. - Daß die §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO eine Subdelegation enthalten, ist unbestritten.

Dies überrascht, allerdings nicht aus Gründen, die mit der Abgrenzung von Delegation, potentieller Zuständigkeit und Mandat zusammenhängen, sondern deshalb, weil alle diejenigen, die in §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO eine Subdelegation sehen, den wohl auch heute noch als herrschend zu bezeichnenden Delegationsbegriff aufgegeben haben oder jedenfalls hier von ihm abweichen. Dieser Begriff ist von Triepel dahingehend festgelegt worden, daß man "unter Delegation im Sinne des öffentlichen Rechts ... den Rechtsakt (versteht), durch den der Inhaber einer staatlichen oder gemeindlichen Zuständigkeit, also der Staat, die Gemeinde selbst oder eines der Staats- oder Gemeindeorgane, seine Kompetenz ganz oder zum Teil auf ein anderes Subjekt überträgt. Delegation bedeutet Kompetenzverschiebung, und zwar enthält sie, im strengen Sinne genommen, Abschiebung und Zuschiebung einer Zuständigkeit, beides beruhend auf dem Willen dessen, der die Zuständigkeit verliert" (Triepel, aaO., S. 23; im Anschluß an ihn auch Klein, aaO., S. 7 ff.; Obermayer, JZ 1956, 617 r, Peter, AöR 92 (1967), S. 357 ff., 367 für alle anderen). Diese Definition stellt also u.a. darauf ab, daß diejenige Instanz, die die Delegation vornimmt, eine eigene Zuständigkeit an die erwerbende Instanz verliert, setzt also voraus, daß der Inhaber der delegierten Kompetenz und der Setzer der delegierenden Norm (d.h. der Norm, durch die delegiert wird) identisch sind. Überprüft man die §§ 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG und 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO auf diese Identität, so ergibt sich, daß sie hier nicht existiert. Denn § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG ermächtigt den Bundesverkehrsminister,

Rechtsverordnungen über Straßenverkehrsmaßnahmen, also auch, wie oben (S. 74 ff.) dargelegt, Rechtsverordnungen über Verkehrsbeschränkungen durch Verkehrszeichen zu erlassen (unrichtig insoweit die Wiedergabe des Wortlautes des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG durch VGH Kassel, U. v. 24.4.1963, ESVGH 13, 202 ff., 205 und durch das Bundesverwaltungsgericht, U. v. 24.4.1958, E 6, 317 ff., 319). Damit ist der Bundesverkehrsminister zwar ermächtigt, die Straßenverkehrsordnung zu erlassen und mit ihr Verkehrszeichen einzuführen; er ist jedoch nicht ermächtigt, diese Verkehrszeichen selbst aufzustellen. Diese Befugnis jedoch, Verkehrszeichen aufzustellen, erteilt der Bundesverkehrsminister in den §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO den Straßenverkehrsbehörden. Er teilt ihnen also eine Kompetenz zu, die er selbst nicht hat. Macht man also die Identität von Inhaber der delegierten Kompetenz mit dem Setzer der delegierenden Norm zur Voraussetzung einer Delegation, dann muß man ihr Vorliegen für die §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO verneinen.

Daß der (enge) Delegationsbegriff Triepels nicht der des Grundgesetzes ist, hat Barbey, aaO., in einer grundlegenden Auseinandersetzung mit Triepels Lehre dargelegt. Er hat als Beispiele die Artt. 87 b Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 und 120 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG herangezogen und darauf hingewiesen, daß die in diesen Vorschriften ermöglichte Überleitung von Befugnissen der Bundesregierung bzw. der zuständigen obersten Bundesbehörden auf Bundesoberbehörden bzw. auf das Bundesausgleichsamt durch den einfachen Bundesgesetzgeber vorgenommen werden kann, dem diese Befugnisse nicht selbst zustehen. In beiden Artikeln des Grundgesetzes wird (ebenso wie in Art. 80 Abs. 1 GG) davon gesprochen, daß Befugnisse "übertragen" werden. Gegenstand der beiden Vorschriften

ist also eine Delegation. - Barbey entwickelt deshalb einen weiteren Delegationsbegriff: "Eine Delegation im Sinne des öffentlichen Rechts ist die Begründung einer außerordentlichen Zuständigkeit. ... Außerordentlich ist eine Kompetenz, wenn die kompetenzgewährende Norm inhaltlich im Widerspruch zu einer Zuständigkeitsnorm höheren Ranges steht, jedoch ausnahmsweise kraft einer Norm vom Range mindestens dieser höheren Norm gilt" (Barbey, aaO., S. 77 f.; ebenso wohl auch Wolff II, § 72 IV b 2). In diesem Delegationsbegriff spielt die Identität des Inhabers der delegierten Kompetenz und des Setzers der delegierenden Norm keine Rolle (vgl. Barbey, aaO., S. 86 ff.). Dies hat für die §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO zunächst zur Folge, daß auch diese Vorschriften als delegierende Normen angesehen werden können und daß der (für die Verkehrszeichendiskussion) einhelligen Meinung also insoweit gefolgt werden kann. Des weiteren ergibt sich jedoch die Konsequenz, daß der Begriff der Subdelegation hier wie auch in anderen Fällen seine Bedeutung verliert (vgl. Barbey, aaO., S. 127 ff., 132 ff.). Denn wenn man die Delegation als Setzung einer außerordentlichen Zuständigkeit ansieht und damit auf die Identität von Inhaber der delegierten Zuständigkeit und Setzer der delegierenden Norm verzichtet, dann ist es "unerheblich, ob der Setzer der außerordentlichen Zuständigkeit - zufällig - außer der Delegationszuständigkeit die ordentliche oder eine bereits außerordentliche oder überhaupt keine Zuständigkeit innehat, die der von ihm setzbaren außerordentlichen Zuständigkeit inhaltlich gleich ist" (Barbey, aaO., S. 134). Deshalb ist, wenn im folgenden im Hinblick auf den Inhalt des § 4 Abs. 1 und 4 StVO von Subdelegation gesprochen wird, damit lediglich zum Ausdruck gebracht, daß der Bundesverkehrsminister nicht Inhaber einer

ordentlichen, sondern daß bereits er Inhaber einer (lediglich) außerordentlichen Zuständigkeit ist. Nicht gemeint ist also, daß der Bundesverkehrsminister durch §§ 4 Abs. 1 und 4, 47 Abs. 1 StVO eigene Befugnisse auf die Straßenverkehrsbehörden überträgt.

230) Von Interesse ist hier lediglich die seit 1949 erschienene Literatur. Die Stellungnahmen aus der davorliegenden Zeit sind nicht mehr von aktueller Bedeutung, weil es weder in der Weimarer noch in der Bismarckschen Reichsverfassung und ebensowenig in den Länderverfassungen eine Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG entsprechende Bestimmung gab; vgl. Schön, AöR 45 (1924), S. 133 ff.; zur Subdelegation S. 165 f. Einen Überblick über die Äußerungen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes gibt Bullinger, aaO., S. 41 ff., mit dem Resultat, daß die Frage damals kontrovers war.

231) Obermayer, JZ 1956, 626 l.; Rasch, DÖV 1957, 337 ff., 338 l. und aaO., S. 171; H.-J. Müller, aaO., S. 51; Fritz, aaO., S. 134; Hagedorn, DÖV 1965, 186 ff., 189; Hoffmann, JZ 1964, 702 ff., 707; Sasse, DOV 1962, 325 Fußnote 43.

232) OLG Stuttgart, U. v. 11.10.1963, VRS 27, 53 ff., 57: "Indes bescheidet sich Art. 80 Abs. 1 GG nicht mit stillschweigenden Ermächtigungen". Weder VGH Kassel, U. v. 24.4.1963, ESVGH 13, 202 ff., 205 f. noch das OLG Saarbrücken, B. v. 25.6. 1964, VRS 27, 364 ff. haben Ausführungen zu der hier anstehenden Frage gemacht.

233) Kuhne, aaO., S. 89 ff., 101; Bullinger, aaO., S. 50, 54 f.; Schneider, NJW 1964, 1297 ff., 1299 r.; Barbey, aaO., S. 104; VGH Mannheim, B. v. 31.3.1965, DVBl. 1965, 610 ff., 612 r. und OVG Koblenz, B. v. 17.8.1965, VRS 29, 311 ff., 314; Hohenester, DAR 1961, 190 Fußn. 3 und Lanzl, aaO., S. 33 äußern sich zwar nicht deutlich, geben jedoch durch ihre Betonung von "Sinn und Zweck" der in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG ausgesprochenen Ermächtigung zu erkennen, daß sie die Auslegung auch im vorliegenden Fall für ein zulässiges Erkenntnismittel halten.

234) Drews-Wacke, aaO., S. 272; Kunschert, aaO., S. 103; Haarkötter, aaO., S. 63.

235) Vgl. Krüger, DÖV 1950, 16 und als Beispiel für die (Nichtigkeits-)Folgen eines Verstoßes gegen das in Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG konkretisierte Rechtsstaatsprinzip, BVerwG, U.v. 28.9.1961, DÖV 1962, 340 ff.

236) Vgl. oben S. 76 f.

237) Vgl. Winkelmann, NJW 1959, 961 ff.; Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 80 Rdnr. 13; Funk, DÖV 1967, 241 ff., 242.

238) Vgl. insbesondere BVerfG, B. v. 12.11.1958, E 8, 274 ff., 307 ff.

239) Vgl. BVerfG, B. v. 22.2.1960, E 11, 1 ff., auch U. v. 28.2.1961, E 12, 205 ff., 250 f.; Kölble, DÖV 1963, 660 ff., 662 f.; Achterberg, AöR 86 (1961), S. 63 ff., 79 ff., 81 f.

240) Das übersieht Lanzl, aaO., S. 33.

241) Vgl. oben S. 68 f.

242) Der nachfolgende Versuch einer Auslegung des § 6 Abs. 1 StVG orientiert sich allerdings nicht an Regeln, wie sie Kuhne, aaO., S. 99 und Barbey, aaO., S. 104 anwenden. Beide legen ihren Untersuchungen u.a. den Satz zugrunde, daß Ausnahmevorschriften restriktiv auszulegen seien. Dieser Satz gilt in der methodologischen Literatur nicht als gesichert. Larenz, aaO., S. 260; Engisch, aaO., S. 102 ff. Aber auch Bullinger kann nicht gefolgt werden, wenn er in pauschaler Weise die These vertritt, daß Sammelermächtigungen, d.h. Ermächtigungen zur Regelung eines ganzen Rechtsgebietes, grundsätzlich weit auszulegen seien, mit der Folge, daß solche Ermächtigungsnormen im Zweifel auch die Befugnis zur Subdelegation enthalten sollen, vgl. Bullinger, aaO., S. 48 ff., 50. Die Auslegung des § 6 Abs. 1 hat sich vielmehr an die "klassische" Interpretationsmethode anzulehnen.

243) Anderer Ansicht VGH Mannheim, B. v. 31.3.1965, DVBl. 1965, 610 ff., 612 r.; OLG Koblenz, B. v. 17.8.1965, VRS 29, 311 ff., 314.

244) Auch § 5 b StVG, der oben, S. 85 f.zur Beantwortung der Frage herangezogen werden konnte, ob das StVG eine Ermächtigung für den Bundesverkehrsminister zur Schaffung von Verkehrszeichen enthält, hilft in der vorliegenden Frage nicht weiter. Denn die Kosten für das Aufstellen der Verkehrszeichen haben nach § 5 b StVG nicht etwa die Straßenverkehrsbehörden zu tragen. Sie sind vielmehr grundsätzlich vom Träger der Straßenbaulast aufzubringen.

245) Vgl. §§ 1 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz; 2 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz; § 3 Abs. 1 Satz 3; § 5 b Abs. 3 StVG.

246) Vgl. § 6 a StVG.

247) Vgl. § 27 Abs. 1 und 3 StVG.

248) Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1, 1. Halbsatz; § 2 Abs. 1 Satz 1, 1. Halbsatz; § 3 Abs. 1 Satz 1; § 4 Abs. 1; § 5 a. Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang § 22 StVG in der bis zum 31.12.1968 geltenden Fassung, insbesondere sein Absatz 3. Hier findet sich die einzige Subdelegationsbefugnis, die im StVG enthalten war. Daß es sie gab, zeigt einmal, daß der Gesetzgeber sich dieses Instrumentes durchaus zu bedienen wußte, zum anderen legte § 22 Abs. 3 StVG, indem er einer Landesbehörde eine Subdelegationsbefugnis erteilt, den Schluß nahe, daß das Fehlen einer solchen Befugnis für den Bundesverkehrsminister nicht als Zufall, als redaktionelles Versehen behandelt werden kann.

249) Hohenester, DAR 1961, 190 Fußn. 3; Lanzl, aaO., S. 32; BVerwG, U. v. 24.4.1958, E 6, 317 ff., 319; OVG Koblenz, B. v. 17.8.1965, VRS 29, 311 ff., 314; VGH Mannheim, B. v. 31.3.1965, DVBl. 65, 610 ff., 612 r.

250) Larenz, aaO., S. 250 ff., 251.

251) BVerfG, B. v. 22.2.1960, E 11, 1 ff; Sasse, DÖV 1962, 325, Anm. 43.

252) Schneider, NJW 1964, 1297 ff., 1299 r.

253) Die Unsicherheit darüber, welche Kompetenz weiter übertragen werden kann und welche vom Bundesverkehrsminister selbst auszufüllen ist, schließt auch die Möglichkeit aus, hier von einer aus der "Natur der Sache" oder dem "Sachzusammenhang"

sich ergebenden Delegationsbefugnis zu sprechen. Barbey, aaO., S. 103 ff. hält ganz allgemein die Ableitung einer Delegations- und damit auch einer Subdelegationsbefugnis aus der "Natur der Sache" und aus dem "Sachzusammenhang" für unzulässig.

254) RGBl., S. 437.

255) Gesetz vom 21.7.1923, RGBl., S. 743; Gesetz vom 13.12.1933, RGBl. I, S. 1058; Gesetz vom 10.8. 1937, RGBl. I, S. 901; Gesetz vom 7.11.1939, RGBl. I, S. 2223.

256) Gesetz zur Sicherung des Straßenverkehrs vom 19.12.1952, BGBl. I, S. 832; durch dieses Gesetz wurde das KFG in StVG umgenannt. Gesetz vom 16.7.1957, BGBl. I, S. 709.

257) Drucksache des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949 Nr. 3774/49.

258) Vgl. oben S. 79 ff.

259) Vgl. BVerfG, B. v. 10.7.1058, E 8, 71 ff., 78; B. v. 8.1.1959, E 9, 83 ff., 87. Vgl. auch OLG Saarbrücken, B. v. 25.6.1964, VRS 27, 364 ff., 373.

260) VGH Kassel, U. v. 24.4.1963, ESVGH 13, 202 ff., 207; Hamann, BB 1955, 853 f.; Sasse, DÖV 1962, 321 ff., 328; Hagedorn, DÖV 1965, 186 ff.; Haarkötter, aaO., S. 72.

261) Bouska, BayVBl. 1963, 39 ff.; Schneider, NJW 1964, 1297 ff.; Schmitt, DAR 1962, 288 ff.

262) Drews-Wacke, aaO, S. 272 f.

263) Wie hier auch OLG Saarbrücken, B. v. 25.6.1964, VRS 27, 364 ff., 372. Hoffmann, JZ 1964, 702 ff., 708; Fritz, aaO., S. 134. Anderer Ansicht mit der knappen und oben S. 100 kritisierten Begründung, es sei nicht Sinn des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG, daß der Bundesverkehrsminister die Verkehrszeichen selbst aufstelle, die in Anm. 243 angegebenen Entscheidungen sowie Czermak, NJW 1965, 93 f., Lanzl, aaO., S. 32 und Hohenester, DAR 1961, 190, Fußn. 3. Hohenester hat allerdings inzwischen die Ansicht, Verkehrszeichen seien Rechtsverordnungen, aufgegeben und sich der "Tatsachentheorie" des BGH angeschlossen (DAR 1964, 245 ff.). Damit spielt für ihn die Frage, ob § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG eine Subdelegationsbefugnis für den Bundesverkehrsminister enthält, keine Rolle mehr. Auch das BVerwG hat inzwischen seine Meinung mit der Folge geändert, daß die Frage des Vorhandenseins einer Subdelegationsbefugnis i.S.v. Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG für das Gericht nicht mehr relevant ist. Mit seiner Entscheidung vom 9.6.1967, DÖV 1967, 682 ff. bekennt es sich zur "Allgemeinverfügungstheorie". Darüber hinaus spricht das Gericht unter stillschweigender Aufgabe seiner in E 6, 317 ff., 319 geäußerten Ansicht aus, daß die Straßenverkehrsbehörden "zur Schaffung von Recht mit Normcharakter"(also zum Aufstellen von Verkehrszeichen als Rechtsverordnungen) nicht ermächtigt" sind, ebenda, S. 683 letzte Zeile.

264) Maunz-Dürig, Art. 20 Rdnr. 142.

265) Auch Bullinger, aaO., S. 26 f. sieht in der Untererermächtigung die Änderung der bislang bestehenden Zuständigkeitsregelung; so auch Kunschert, aaO., S. 105; Tilmann, aaO., S. 148; Barbey, aaO., S. 127; Kuhne, aaO., S. 30 ff., 41, 57 ff., 67; BVerwG, U. v. 28.9.1961, DÖV

1962, 340 ff., 341 r. mit zustimmender Anmerkung von Spanner auf S. 342 f.

266) in Maunz-Dürig, Art. 80 Rdnr. 15; zweifelnd auch Drews-Wacke, aaO., S. 272. Das Bundesverwaltungsgericht scheint der Ansicht gewesen zu sein, daß auch § 4 StVO grundsätzlich dem Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG entsprechen muß: "Gegen die in § 6 des Straßenverkehrsgesetzes und § 4 StVO enthaltenen Ermächtigungen sind Bedenken aus Art. 80 GG nicht zu erheben. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigungen sind in ausreichender Weise bestimmt", BVerwG, U. v. 24.4.1958, E 6, 317 ff., 319; vgl. aber auch Anm. 263.

267) Wolff, AöR 78 (1952/53), S. 194 ff., 222 f.; im Anschluß an ihn auch Kunschert, aaO., S. 105 f.

268) so auch OLG Koblenz, B. v. 26.7.1951, NJW 1952, 195 ff., 196.

269) Das saarländische Landesverwaltungsgesetz vom 13.7.1950, Abl.dS. 796 etwa bestimmt dementsprechend in § 10, daß im Landkreis der Landrat, in Stadtkreisen grundsätzlich der Bürgermeister untere Verwaltungsbehörde sind.

270) das ihnen als den den unteren Verwaltungsbehörden übergeordnete Behörden sowieso zusteht, vgl. Floegel-Hartung, aaO., 16. Aufl., § 47 StVO Anm. 1.

271) Darauf, daß dieses Selbsteintrittsrecht der zuständigen obersten Landesbehörden unter organisationspolitischen Gesichtspunkten betrachtet nicht unproblematisch ist, weist Rasch, aaO., S. 176 hin.

272) Die Vokabel "Ausführung" legt im Zusammenhang mit Art. 83; 84 Satz 1 GG den Schluß nahe, daß in § 47 Abs. 1 StVO nur die Zuständigkeit zum Erlaß von Einzelakten und allgemeinen Verwaltungsvorschriften sowie zur Vornahme tatsächlicher Verwaltungshandlungen geregelt ist, nicht also die Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen, die hier als Rechtsverordnungen angesehen werden. Doch wird man den Begriff, der aus der StVO von 1937 erhalten blieb, nicht so eng fassen dürfen. Nicht die Wortgleichheit mit Art. 83, 84 Abs. 1 GG, sondern der Zusammenhang, in dem das Wort steht, ist entscheidend. Mit "Ausführung" ist in § 47 Abs. 1 gemeint die Erfüllung aller den Straßenverkehrsbehörden zustehenden Aufgaben, also auch das Aufstellen von Verkehrszeichen, vgl. auch Floegel-Hartung, aaO., § 47 StVO Rdnr. 3.

273) Die Durchsicht erfolgte anhand der Stichworte "Polizei" und "Straßenverkehr" in Schlegelberger, Das Recht der Gegenwart, Bd. II, 4. Aufl. 1964, 21. Erg.Lfg., Stand vom 1.1.1968 sowie anhand der bei Ule-Rasch, aaO., zusammengestellten Polizei- und Ordnungsbehördengesetze und -verordnungen. Daß "nach Landesrecht zuständig" nur solche Behörden sind, die speziell ermächtigt wurden, Aufgaben der Straßenverkehrsordnung zu übernehmen, daß also in § 47 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht etwa auf Vorschriften von der Art der §§ 14, 24 ff., 40 ff. PVG verwiesen wird, ergibt sich daraus, daß nach § 47 Abs. 1 Satz 1 StVO nur solche Behörden zuständig sein können, denen die "Aufgaben (gerade) der Straßenverkehrsbehörden" (nicht also die allgemeine Gefahrabwendungsaufgabe) zugewiesen sind.

274) § 2 Abs. 1 lit. b der Landesverordnung über die Zuständigkeit der ordentlichen Polizeibehörden vom

28.9.1954, GVBl., S. 113 erklärt die Kreispolizeibehörde für zuständig "für die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden nach der Straßenverkehrszulassungs-Ordnung und der Straßenverkehrs-Ordnung" (Rechtsgrundlage: § 75 Abs. 1 rheinland-pfälzisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 26.3. 1954, GVBl., S. 31).

275) § 2 lit. b der 4. VO zur Änderung der VO zur Regelung der Zuständigkeit der Landes- und Kreispolizeibehörden vom 26.6.1963, GVBl., S. 81 f. (erlassen auf der Rechtsgrundlage des § 3 Abs. 5 des pr. PVG vom 1.6.1931) erklärt "die Kreisordnungsbehörden (§ 3 Abs. 5 PVG)" für zuständig "für die Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde und der unteren Verwaltungsbehörde auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts. Für die Aufgaben der Straßenverkehrsbehörden nach den §§ 3 und 4 StVO sind in Städten mit mehr als 20 000 Einwohnern die örtlichen Ordnungsbehörden zuständig ...".

276) § 13 Nr. 23 der DurchführungsVO(i.d.F. vom 1.1. 1967, GVBl. 1966, S. 1715 ff.) zum Gesetz über die Zuständigkeit der Berliner Polizei- und Ordnungsbehörden vom 2.10.1958, GVBl., S. 959 (§§ 1 Abs. 4 und 3 Abs. 3 dieses Gesetzes sind die Ermächtigungsgrundlage für die DurchführungsVO) erklärt den Polizeipräsidenten im Geschäftsbereich des Senators für Verkehr und Betriebe für zuständig für "die Aufgaben der Straßenverkehrsbehörden, soweit nicht dem Senator für Verkehr und Betriebe (§ 6 Nr. 1) vorbehalten". § 6 Nr. 1 DVO lautet: Der Senator für Verkehr und Betriebe ist zuständig für: "... die Ausübung der Befugnisse der obersten Landesverkehrsbehörde ... und der höheren Verwaltungsbehörde nach der StVO ..." und demnach nicht für die Ausübung der Befugnisse der unteren Verwaltungsbehörde, die somit dem Polizeipräsidenten zugeteilt sind.

277) Das Gesetz über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Verkehrswesens vom 17.10.1952, BS Bd. IV, S. 257 bestimmt in § 1 Abs. 2 Satz 2, daß "die Aufgaben der Straßenverkehrsordnung ... vom Staatsministerium des Innern wahrgenommen" werden. Zusammen mit § 2 Abs. 3, nach dem die Kreisverwaltungsbehörden die Aufgaben der (aufgelösten) Straßenverkehrsämter übernehmen, dürfte hierin eine eigene landesrechtliche Regelung zu sehen sein, obwohl sich nicht eindeutig ergibt, ob das Gesetz unter "die Aufgaben der Straßenverkehrsordnung" diejenigen der StVO oder - untechnisch - schlicht die Aufgaben der Ordnung des Straßenverkehrs versteht und obwohl Inhalt des Gesetzes primär nicht Aufgabenverteilung ist, sondern die Auflösung des Staatsministeriums für Verkehrsangelegenheiten und dessen nachgeordneter Behörden. Weder in diesem Gesetz noch in der VO Nr. 33 vom 26.1.1946 über die Errichtung dieses Ministeriums, GVBl., S. 62, sind seine Aufgaben genauer (als hier zitiert) angegeben. - Wie hier auch BayObLG, U. v. 30.3.1965, ESt 1965, 34 ff., 35.

278) Gesetz vom 11.10.1962, GVBl., S. 195; nach dessen § 1 Nr. 1 werden u.a. "die Aufgaben nach §§ 3 Abs. 4 und § 4 StVO", die nach § 47 Abs. 1 StVO ... den unteren Verwaltungsbehörden als Straßenverkehrsbehörden obliegen "... für die im Lande Niedersachsen verlaufenden Bundesautobahnen im Sinne des § 1 Abs. 3 des Bundesfernstraßengesetzes ... den zuständigen Straßenbauämtern übertragen". Hingegen kann § 5 Abs. 1 lit. b der Verordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr vom 15.5.1962, GVBl., S. 50 nicht als eigenständige landesrechtliche Regelung angesehen werden. Nach dieser Bestimmung sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig für "die Aufgaben, für die in Vorschriften des Landes- oder Bundesrechts die Kreispolizeibehörden als zuständig

bezeichnet werden". Hier wird auf bundesrechtliche Vorschriften (lediglich) Bezug genommen, die Anwendbarkeit des § 5 Abs. 1 lit. b hängt also von der Gültigkeit der bundesrechtlichen Vorschriften ab. (Zu dieser Gültigkeit des § 47 Abs. 1 Satz 1 StVO siehe die folgenden Ausführungen im Text.) Daß der niedersächsische Landesgesetzgeber in § 5 Abs. 1 lit. b dieser Zuständigkeitsverordnung keine Regelung der Zuständigkeit zum Aufstellen von Verkehrszeichen sieht, ergibt sich auch aus § 1 des Gesetzes vom 11.10.1962. Dort ist nur von den Aufgaben die Rede, "die nach § 47 Abs. 1 der Straßenverkehrsordnung ... den unteren Verwaltungsbehörden als Straßenverkehrsbehörden" obliegen; jeder Verweis auf die kurz zuvor erlassene Zuständigkeitsordnung fehlt.

279) Diese Regelung wirft die Frage auf, ob das Landesrecht einer Behörde die Aufgaben, die sich aus der StVO ergeben, teilweise übertragen kann oder ob § 47 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz, 2. Alternative StVO dem Landesrecht nur die Möglichkeit überlassen will, die durch die StVO anfallenden Aufgaben geschlossen auf eine andere als die untere Verwaltungsbehörde zu übertragen. Aus der Formulierung "die Aufgaben" (nicht einfach "Aufgaben") der Straßenverkehrsbehörde (nicht "der Straßenverkehrsbehörden") könnte man schließen, daß der Bundesverkehrsminister an einen ganz bestimmten Aufgabenkomplex gedacht hat und diesen Komplex in seiner Gesamtheit auch von einer bestimmten Behörde wahrgenommen sehen wollte. Für diese Auslegung könnte auch ins Feld geführt werden, daß die Zersplitterung der Aufgaben unter mehrere Behörden sich weder für die Effektivität der Verwaltung noch für den Rechtsschutz der Betroffenen günstig auswirken würde. - Man wird jedoch vor allem unter dem teleologischen Gesichtspunkt nicht

umhin können, auch die Aufteilung auf mehrere Behörden für zulässig anzusehen. Auf Autobahnen z.B. werden in der Regel Verkehrsbeschränkungen durch Verkehrszeichen überflüssig sein. Wenn solche Verkehrszeichen auf Autobahnen notwendig werden, dann meistens deshalb, weil Bauarbeiten Beschränkungen des Verkehrs erfordern. Es ist deshalb zweckmäßig, die Verkehrszeichen von denjenigen Behörden aufstellen zu lassen, die die Bauarbeiten leiten und für den Zustand der Strassen verantwortlich sind.

280) Hessen hat keine Regelung getroffen, sondern die Frage, wer für das Aufstellen von Verkehrszeichen zuständig sein soll, ausdrücklich der StVO überlassen, vgl. § 1 Nr. 5 der VO über die Zuweisung von Aufgaben der Gefahrenabwehr an die allgemeinen Polizeibehörden vom 23.12.1964, GVBl., 251. Das gleiche gilt für Nordrhein-Westfalen, vgl. § 12 Abs. 1 S. 1, 2. Halbsatz und Satz 2 des Gesetzes über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen vom 11.8.1953, i.d.F. des Gesetzes vom 8.12.1964, GVBl., S. 411. Zur Rechtslage in Nordrhein-Westfalen s. auch die Verwaltungsvorschrift zu § 5 des Ordnungsbehördengesetzes (Runderlaß des Innenministers vom 1.12.1956, MBl., S. 2341) und Ule-Rasch, aaO., S. 612.

281) Vgl. z.B. die Anordnung des hessischen Ministers für Wirtschaft und Verkehr über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrs vom 16.10. 1964, GVBl., S. 168; die Verordnung des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16.5.1960 über die Bestimmung der zuständigen Dienststellen der Polizei nach § 34 Abs. 6 StVO, GVBl. 1960, 322; die Anordnung des Senators für Inneres in Bremen vom 6.11.1958 über die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen von § 8 Abs. 1 S. 1 StVO, GVBl., S. 88.

282) Da die folgenden Ausführungen sich mit der Frage befassen, ob der Bundesverkehrsminister in § 47 Abs. 1 StVO einen verfassungsrechtlich unbedenklichen Subdelegatar zum Aufstellen von Verkehrszeichen ermächtigt hat, gelten die Ergebnisse dieser Überlegungen zunächst, d.h. bis zur Beantwortung der Frage, ob neben einer bundesrechtlichen Regelung eine landesrechtliche bestehen kann, wohl für die Mehrzahl der Bundesländer, nicht jedoch für diejenigen, die die genannte Zuständigkeitsfrage landesrechtlich geregelt haben.

283) So auch Kunschert, aaO., S. 103 f.

284) Daß er nicht die Automobilclubs unterermächtigen kann, steht hier nicht zur Debatte und auf einem anderen Blatt (vgl. Kunschert, aaO., S. 104).

285) Über das Verhältnis von Delegation und Subdelegation zum Gewaltenteilungsprinzip, vgl. Kuhne, aaO., S. 67, 73 ff., 74 f., 78 ff.

286) Vgl. Kuhne, aaO., S. 92.

287) Landesbehörden können deshalb Bundesbehörden im genannten Sinne nicht nachgeordnet sein, vgl. Köttgen, DÖV 1955, 485 ff., 491 l.

288) Die unten Anm. 302 erwähnte Äußerung von Bullinger, aaO., S. 60, und Obermayer, DVBl. 1959, 354, 357 sind neben der angeführten ausführlichen Darstellung von Tilmann, aaO., S. 148 ff. offenbar die einzigen, die das Problem erörtern. Kunschert, aaO., S. 103 f. spricht etwas vage davon, daß die Wahl des Subdelegatars der Struktur des Grundgesetzes entsprechen muß. Unter "Struktur" versteht er jedoch ebenso wie B. Wolff, AöR 78 (1952/53), S. 194 ff., 222, lediglich das Rechtstaatsprinzip.

289) vgl. Hesse, Bundesstaat, Spalte 214.

290) Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 30 Rdnr. 1; Hamann, aaO., Art. 30 Anm. A.

291) BVerfG, U. v. 28.2.1961, E 12, 205 ff., 255; Rudolf, AöR 88 (1963), S. 159 ff., 175; Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 20 Rdnr. 11 und 12; Forsthoff, Körperschaft, S. 32 f. Die Eigenstaatlichkeit der Länder kann heute als unbestritten angesehen werden.

292) Vgl. Rohwer-Kahlmann, AöR 79 (1953/54), S. 208 ff., 219.

293) Forsthoff, Körperschaft, S. 33 und Lehrbuch, S. 403.

294) Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 20 Rdnr. 16; Rohwer-Kahlmann, AöR 79 (1953/54), S. 208 ff., 220.

295) Forsthoff, Körperschaft, S. 33.

296) Zur Gewaltenteilungswirkung der Bundesstaatlichkeit vgl. Hesse, Grundzüge, S. 89 ff. und Zacher, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 21 (1964), S. 130 f.; auf den Zusammenhang von rechtsstaatlichem Gewaltenteilungsgrundsatz und föderalistischem Prinzip gerade im Bundesstaat deutscher Prägung weisen Forsthoff, S. 34 und Hamann, NJW 1956, 1 ff., 2 Fußn. 10 hin.

297) Herkömmlicherweise wird der Begriff "Organisationsgewalt" nur in Zusammenhang mit der Gesetzesausführung gesehen. Gegen diese Verengung auf den Bereich der 2. Gewalt und für die Ausdehnung des Begriffs auf entsprechende Hoheitsakte der gesetzgebenden Gewalt Ermacora, VVDStRL 16 (1958), 191 ff., 219, 225 f., 230 ff. und 266 sowie E.-W.

Böckenförde, aaO., S. 35 ff., 36. Im folgenden wird die Frage, an wen Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen erteilt werden, immer auch als eine die Organisationsgewalt betreffende Frage angesehen, so auch Tilmann, aaO., S. 25 ff.; Spanner, DÖV 1957, 640 ff., 641.

298) Vgl. BVerfG, B. v. 10.5.1960, E 11, 77 ff., 83 ff., 86; das Gericht spricht hier nicht von "Organisationsgewalt", sondern von "Kompetenzverteilung".

299) Vgl. Tilmann, aaO., S. 131 ff.

300) Vgl. auch BVerfG, B. v. 10.5.1960, E 11, 77 ff., 83 ff., 85 f. Auf die besondere Bedeutung der "organisatorischen Integrität der Staatlichkeit des Bundes und der Länder" weist Zacher, in Nawiasky-Leuser-Schweiger-Zacher, IV, Die Entwicklung des Verfassungsrechts seit 1946, Rdnr. 66 hin.

301) Die Organisationsgewalt ist keine einheitliche (IV.) Gewalt im Sinne einer Staatsfunktion; sie steht vielmehr der Legislative, Exekutive und Judikative gesondert zu, E.-W. Böckenförde, aaO., S. 57. Ihr Schwergewicht liegt jedoch bei der Legislative, die Organisationsnormen auch für die beiden anderen Gewalten setzt; vgl. Wolff II, S. 116 ff., 117; Hamann, NJW 1956, 1 ff., 1 r, 3 r; Spanner, DÖV 1957, 640 ff.; sowie Köttgen und Ermacora, VVDStRL 16 (1958), S. 154 ff. mit gegensätzlichen Stellungnahmen in der Aussprache von Weber, Peters und Ipsen einerseits, Spanner und Pfeifer andererseits.

302) Bullinger, aaO., S. 60 vertritt die gegenteilige Ansicht. Es "empfehle" sich nicht, die Landesre-

gierung, von deren Gnade die nachgeordneten Landesbehörden in ihrem Fortbestand abhängig seien, zu übergehen. Völlig ausgeschlossen sei die Direktermächtigung von nachgeordneten Landesbehörden jedoch nicht. Gründe für die Zulässigkeit dieses Eingriffs in die Organisationsgewalt der Länder nennt Bullinger nicht. Wie hier, mit ausführlicher Begründung, Tilmann, aaO., S. 148 ff., ebenso, ohne nähere Begründung unter Berufung auf "allgemeine staats- und verwaltungsrechtliche Grundsätze", Obermayer, DVBl. 1959, 354 ff., 357 r.

303) vgl. S. 89 ff.

304) Die Bemerkung Spanners, DÖV 1957, 640 ff., 643 r., daß auch bei Ermächtigungen zum Erlaß von Organisationsverordnungen die Einschränkungen des Art. 80 GG berücksichtigt werden müssen, bleibt hier unberücksichtigt, weil ihr nicht zu entnehmen ist, ob Spanner damit auch S. 1 des Art. 80 Abs. 1 GG meint und (wenn ja) weil Spanner seine Ansicht nicht begründet.

305) BayObLG, U. v. 22.8.1960, BayObLGSt. 1960, 211.

306) Groß, DÖV 1963, 51 ff.

307) Groß, DÖV 1963, 51 ff., 55 r.

308) Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 84 Rdnr. 22.

309) vgl. von Hausen, DÖV 1960, 1 ff. und 441 ff.; Held, AöR 80 (1955/56), S. 51 ff.; Rohwer-Kahlmann, AöR 79 (1953/54), S. 208 ff.

310) BVerfG, U. v. 18.7.1967, E 22, 180 ff., 211.

311) Haas, AöR 80 (1955/56), S. 84 ff., 90.

312) S. 93ff.; weil § 6 Abs. 1 und die anderen Vorschriften des Straßenverkehrsgesetzes keinen Anhaltspunkt dafür bieten, daß der Bundesverkehrsminister Landesbehörden ermächtigen können soll, kommt es für die Beurteilung des § 47 Abs. 1 StVO nicht darauf an, ob er -etwa kraft seiner Organisationsgewalt - die Möglichkeit hatte, ihm nachgeordneten Behörden Aufgaben zuzuweisen. Denn dieser seiner Organisationsgewalt sind Landesbehörden nicht unterworfen. Ihre Kompetenzen kann der Bundesverkehrsminister nur dann festlegen, wenn er gerade hierzu ermächtigt ist, vgl. auch unten S. 130 ff.

313) Von dieser Nichtigkeit ist Satz 2 des § 47 Abs. 1 StVO durch das Gesetz über den Erlaß von Rechtsverordnungen vom 3.7.1961, BGBl. I, S. 856 nicht ausgenommen. Dieses Gesetz zieht Folgerungen aus dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 10.5.1960, E 11, 77 ff. und überweist Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen, die zunächst an oberste Landesbehörden (Landesminister) erteilt worden sind, an die Landesregierungen. Durch dieses Gesetz gehen jedoch die den obersten Landesbehörden durch § 47 Abs. 1 Satz 2 StVO zugeteilten Aufgaben nicht auf die Landesregierungen über, weil es sich nur auf Ermächtigungen bezieht, die in Bundesgesetzen enthalten sind. Die in der StVO enthaltene, an die obersten Landesbehörden gerichtete Ermächtigung wird von dem Gesetz also nicht erfaßt. Eine Auslegung seines Wortlauts (§ 1: "Soweit Bundesgesetze Ermächtigungen oberster Landesbehörden ... vorsehen, ...) in dem Sinne, daß unter "Bundesgesetze" nicht formelle, sondern materielle Gesetze, also auch Rechtsverordnungen verstanden werden, erscheint unmöglich. Die Diskussion, die diesem Gesetz vorausging und durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Ab-

schluß kam, drehte sich allein um die Frage, ob der Bundesgesetzgeber unmittelbar oberste Landesbehörden oder ob er nur die Landesregierung als Kollegium ermächtigen kann. Vom Bundesverordnungsgeber und seinen möglichen Subdelegataren war nicht die Rede, vgl. auch die amtliche Begründung zu dem Gesetz, die Stellungnahme des Bundesrates und die Auffassung der Bundesregierung zu letzterer in Verhandlungen des deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, Drucks. Bd. 73 Nr. 26 nebst Anlagen. "Bundesgesetze" i.S. des Gesetzes über den Erlaß von Rechtsverordnungen ist deshalb gleichbedeutend mit Gesetz i.S. von Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG; nur formelle Gesetze sind gemeint; vgl. Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 80 Rdnr. 5.

314) Das fällt hier weniger ins Gewicht, weil Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein die gleichen Behörden für regelmäßig zuständig erklärt haben wie der Bundesverkehrsminister, vgl. oben Anm. 277, 274, 275. In Berlin allerdings ist der Polizeipräsident (vgl. oben Anm. 276), in Niedersachsen - für die Bundesautobahnen - sind die Straßenbauämter (vgl. oben Anm. 278) zuständig und in Schleswig-Holstein besteht eine abweichende Regelung für Orte mit weniger als 20.000 Einwohnern.

315) Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 72 Rdnr. 9, 10.

316) Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 72 Rdnr. 6, Fußn. 6; Fonk, DÖV 1958, 20 ff., 22 ff., 24 l.; Haas, Diether, DVBl. 1954, 241 ff.

317) Offensichtlich ist, daß die Regelung der StVO nicht schon deshalb eine erschöpfende ist, weil § 45 Abs. 1 von "ausschließliche Regelung" des Straßenverkehrs spricht. Daß damit jedenfalls die Zuständigkeitsregelung nicht gemeint sein kann, ergibt sich aus dem Verweis des § 47 Abs. 1 StVO auf das Landesrecht sowie aus der systematischen Stellung des § 47 hinter § 45 StVO. Das übersehen VGH Kassel, U. v. 24.4.1963, ESVGH 13, 202 ff., 206 und Sasse, DÖV 1962, 781 ff., 782.

318) Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 72 Rdnr. 4; von Mangoldt-Klein, Art. 72 Anm. III 3 c, S. 1438.

319) Die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG setzt immer dann aus, wenn ein Bundesgesetz, das eine Materie der konkurrierenden Gesetzgebung regelt, dem Grundgesetz widerspricht. Es ist nicht erforderlich, daß dieser Widerspruch vom Bundesverfassungsgericht festgestellt und das betreffende Gesetz für verfassungswidrig und nichtig erklärt worden ist; vgl. von Mangoldt-Klein, Art. 72 Anm. III 3 c, S. 1438 und Art. 31 Anm. III 1, S. 758; BVerfG, U. v. 11.7.1958, E 7, 377 ff., 387.

320) Nicht anwendbar auf die vorliegende Frage dürfte die These des Bundesverfassungsgerichts sein, nach der "auch bei umfassender und erschöpfender Regelung eines Gegenstandes der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund ...landesrechtliche Regelungen jedoch insoweit zulässig (sind), als das Bundesrecht Vorbehalte zugunsten des Landesrechts enthält", BVerfG, B. v. 11.10. 1966, E 20, 238 ff., 251. Zwar ergibt sich hieraus, daß der Bundesgesetzgeber auf die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG auch dann verzichten kann, wenn er selbst eine erschöpfende Regelung trifft (ebenso für den Vorrang des Bundesrechts

nach Art. 31 von Mangoldt-Klein, Art. 31 Anm. IV 3. f., S. 773); dem Bundesverordnungsgeber kann diese Möglichkeit jedoch nur dann zustehen, wenn er gerade hierzu ermächtigt ist. Daran fehlt es im vorliegenden Fall. Deswegen ist hier insoweit die Öffnung, die der Wortlaut des § 47 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz 2. Alternative dem Landesrecht bietet, ohne Bedeutung. Dies bedeutet zugleich, daß die landesrechtlichen Vorschriften nur deshalb über die Hürde des § 47 Abs. 1 StVO (i.V.m. Art. 72 Abs. 1 GG) hinwegkommen, weil § 47 Abs. 1 StVO verfassungswidrig ist. Daraus wiederum folgt: Wer § 47 Abs. 1 StVO für verfassungsmäßig hält, muß die landesrechtlichen Regelungen für unwirksam halten (wegen Art. 31 GG).

321) Die Wirksamkeit dieser Regelungen ergibt sich jedoch nicht aus § 47 Abs. 1 StVO und der dort vom Bundesverkehrsminister offen gelassenen (alternativen) Möglichkeit einer Regelung durch die Länder, sondern unmittelbar aus Art. 74 Nr. 22 i.V.m. Art. 72 Abs. 1 (hierauf beruht die Regelung in Niedersachsen, vgl. oben Anm. 278) oder aus Art. 84 Abs. 1 GG (vgl. oben S. 121 ff.; so in Bayern, vgl. oben Anm. 277 und in Berlin, vgl. oben Anm. 276). Es bestehen auch keine Bedenken dagegen, daß die Kompetenz zur Regelung der Zuständigkeiten zur Erfüllung der sich aus der StVO ergebenden Aufgaben aus der den Ländern zustehenden Kompetenz zum Erlaß allgemeiner Polizeigesetze abgeleitet wird (so in Rheinland-Pfalz, vgl. oben Anm. 274, und in Schleswig-Holstein, vgl. oben Anm. 275).

322) In dem Versuch, zur Lösung des Ermächtigungsproblems Landesrecht heranzuziehen, liegt das Verdienst der Entscheidung des OVG Münster vom 9.2. 1961, DÖV 1961, 431 f. Das Gericht sucht im Lan-

desrecht jedoch nicht den Ersatz für die in § 47 Abs. 1 StVO fehlgeschlagene bundesrechtliche Zuständigkeitsregelung, möchte vielmehr die materiell-rechtliche Ermächtigung des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG, die durch § 4 Abs. 1 und 4 StVO ausgefüllt wurde, durch die landesrechtlichen Generalklauseln der §§ 12, 28 ff. des nordrhein-westfälischen Ordnungsbehördengesetzes vom 16.10.1956, GVBl., S. 155 ersetzen. Daß dies kein möglicher Weg ist, ergibt sich aus § 45 Abs. 1 StVO, der die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG für die materiell-rechtlichen Fragen des Straßenverkehrsordnungsrechtes in Worte faßt (insoweit richtig Sasse, DÖV 1962, 782 r.). Die sich aus § 47 Abs. 1 StVO für das Landesrecht ergebenden Möglichkeiten sieht weder das OVG Münster, noch werden sie von Scheerbart, Sasse (s. deren Diskussion in DÖV 1962, 781 ff.), Haarkötter, aaO., S. 67 f., 71 oder Fritz, aaO., S. 136 aufgezeigt.

323) S. 57 Anm. 141.

324) Sasse, DÖV 1962, S. 321 ff., 328 l.; Hamann, BB 1955, S. 853; Hohenester, NJW 1966, 539 f.; Clasen, Staats- und Kommunalverwaltung 1965, 84. Auch Hust, MDR 1966, 634 ff. gehört hierher, ferner VGH Kassel, U. v. 24.4.1963, ESVGH 13, 202 ff., 205 f. Diejenigen Autoren und Gerichte, die auch den BGH nach seiner Entscheidung vom 4.12. 1964, ESt 20, 125 ff. für einen Anhänger der "Verwaltungsakts-Theorie" halten, müssen auch dieses Gericht hierher rechnen. Denn auch der BGH verzichtet wegen seiner Qualifikation der Verkehrszeichen (vgl. dazu ausführlich oben S. 15 ff.) auf eine nähere Erörterung des Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG, vgl. ESt 20, S. 125 ff., 132. Lütkes, aaO., § 3 StVO, Anm. 5 ist der Ansicht, daß die Rechts-

normtheorie heute unbestritten wäre, wenn nicht die verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten bestünden .

325) In der Terminologie von § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG: "Maßnahmen" bedeutet nicht "Rechtsverordnungen", sondern "Verwaltungsakte" (in der Form der Allgemeinverfügung).

326) s. oben Anm. 229.

327) Nicht richtig wäre es, das Vorliegen einer Delegation deshalb zu verneinen, weil es sich um die Einräumung von Vollzugs-, nicht von Rechtsetzungsbefugnissen handelt. Auch Vollzugsbefugnisse können delegiert werden; fraglich ist nur, unter welchen Voraussetzungen. Während Bullinger, aaO., S. 46 meint, der zum Erlaß von Rechtsverordnungen Ermächtigte könne "beliebig andere Stellen zum Erlaß von Verwaltungsakten" ermächtigen, ist die weit überwiegende Ansicht in der Literatur die, daß es dazu einer gesonderten Befugnis bedarf, daß also für die Ermächtigung zum Erlaß von Verwaltungsakten dasselbe gelte, wie für die zum Erlaß von Rechtsverordnungen; vgl. Triepel, Kuhne, Barbey, deren Monographien durchgehend beide Ermächtigungsarten gleich behandeln; auf die beiden Erstgenannten stützt sich auch Obermayer, JZ 1956, 617 ff. Wie er fordern auch Spanner, DÖV 1957, 640 ff., 642 l. und DÖV 1962, 342 f.; Hamann, NJW 1956, 1 ff., 4; Rasch, aaO., S. 170 ff. und DÖV 1957, 337 ff., 338; W. Müller, DÖV 1964, 530 ff., daß auch die Delegation der Ermächtigung zum Erlaß von Verwaltungsakten auf ein formelles Gesetz zurückführbar sein müsse. Ebenso VGH Kassel, U. v. 25.4.1952, DVBl. 1953, 47 f.; BVerwG vom 28.9.1961, DÖV 1962, 340. Diese Frage

ist indessen ein Sonderproblem des Umfangs der Direktionsgewalt der Exekutive. Auf diese Frage muß unten, S. 130 ff., noch näher eingegangen werden.

328) S.110 ff.

329) Daß bei der Auslegung des Art. 84 Abs. 1 GG, d.h. bei dem Ausgleich des Gegensatzes, der zwischen dem Interesse des Bundes an einem möglichst vollkommenen Vollzug der Bundesgesetze und im Interesse der Länder an der Wahrung ihrer Eigenstaatlichkeit entscheidend ist, welches materiellrechtlich geregelte Gebiet zugleich auch organisatorisch geregelt werden soll, hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 18.7. 1967, E 22, 180 ff., 209 f. bestätigt.

330) Vgl. Ossenbühl, aaO., S. 251; Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 84 Rdnr. 2.

331) S. 115 ff.

332) Unter Berufung hierauf verzichtet Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 86 Rdnr. 17, letzter Satz, auf den Versuch einer eigenen ausführlichen Stellungnahme, vgl. auch unten Anm. 354.

333) Unter Einschluß der Regierung als der Spitze der Verwaltung.

334) Über die Ableitung der Direktionsgewalt aus dem monarchischen Prinzip vgl. Ossenbühl, aaO., S. 250 ff., 252 und Ermacora, VVDStRL 16 (1958), S. 191 ff., 202 ff.; über die verfassungsrechtliche Lage in Österreich, Ermacora ebenda, S. 189 ff., 195 f.

335) Hamann, NJW 1956, S. 1 ff., 4 sucht zwar auch für die Organisationsgewalt nach einer positiven Rechtsgrundlage und findet sie in den Gesetzen, durch die die jeweilige Behörde errichtet worden ist. Damit überläßt er jedoch, da er insoweit auf eine irgendwie zum Ausdruck gebrachte Ermächtigungsnorm zur Regelung von reinen Interna der Verwaltung verzichtet, praktisch diesen Bereich ermächtigungsfrei der Verwaltung. Spanner, DÖV 1957, 640 ff., 642 zieht zur Erklärung der Existenz eines solchen Bereichs ebenso wie Ermacora, VVDStRL 16 (1958), S. 219 Gewohnheitsrecht heran, und Obermayer, aaO., S. 119 f. beruft sich in der gleichen Absicht auf den institutionellen Zweck der jeweiligen Behördenorganisation. Alle diese Erklärungsversuche laufen im Ergebnis auf die durchaus herrschende Ansicht hinaus, daß es jedenfalls einen Kern (oder Rest) eigenständiger, nicht vom Gesetzgeber abgeleiteter Organisationsbefugnisse der Verwaltung gibt; vgl. Forsthoff, Lehrbuch, S. 403; Wolff II, S. 116 ff., 124; Ossenbühl, aaO., S. 250 ff.; E.-W. Böckenförde, aaO., S. 78 ff., 89 ff. alle mit weiteren Hinweisen. Die Existenz eines Totalvorbehaltes des Gesetzes in dem Sinne, daß etwa außer der Leistungsverwaltung auch das gesamte Organisationsrecht von ihm erfaßt werde, wird nicht behauptet, auch von Ermacora nicht, vgl. VVDStRL 16 (1958), S. 214.

336) Hierzu ist von Interesse, daß aus dem Schweigen des Grundgesetzes zu der Frage, ob der Exekutive eine eigenständige Direktionsgewalt zustehe, sich widersprechende Schlüsse gezogen werden; vgl. einerseits Köttgen, VVDStRL 16 (1958), S. 154 ff., 179, der aus diesem Schweigen eine Beweislast derjenigen ableitet, die behaupten, die Verwaltung habe keine eigenständigen Direktionsbefugnisse; andererseits Hamann, NJW 1956, 1 ff., der

dem Schweigen entnimmt, daß auch für die Direktionsgewalt der Verwaltung grundsätzlich Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Absatz 2 GG gelte, d.h. daß wegen der Monopolisierung aller staatlichen Hoheitsgewalt beim Volk und damit bei dem das Volk repräsentierenden Gesetzgeber auch die Direktionsgewalt prinzipiell unter dem Vorbehalt des Gesetzes stehe. Eine rechtstheoretische oder dogmatische Begründung für die Existenz von der Verwaltung ursprünglich zustehenden Regelungsbefugnissen ist bisher nicht gelungen; vgl. Ehmke, VVDStRL 24 (1966), S. 230 ff., 231.

337) E 8, 155 ff.

338) Jesch, AöR 84 (1959), S. 74 ff.; Rupp, aaO., S. 95 ff., und zwar sowohl was die Möglichkeit einer Trennung von Eingriff- und Leistungsverwaltung als auch was das die Zuordnung der Organisationsgewalt betreffende Ergebnis anbelangt; dem Bundesverfassungsgericht zustimmend E.-W. Böckenförde, aaO., S. 93 Fußn. 15.

339) So auch BVerwG, U. v. 9.6.1967, DÖV 1967, 682 ff., 684 l.; das Gericht sieht in einem Parkverbotsschild einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG.

340) BVerwG E 8, 155 ff., 167.

341) Über die Geschichte der Diskussion über den Vorbehalt des Gesetzes im Organisationsbereich, vgl. Köttgen, VVDStRL 16 (1958), S. 154 ff., 169 ff., 175 ff. und Vogel, VVDStRL 24 (1966), S. 125 ff., 156 ff. mit weiteren Hinweisen.

342) Diese Unterscheidung spielte lange Zeit und spielt wohl auch heute noch eine Rolle in der Diskussion um den Rechtsatzbegriff. Regeln des Innenbereichs wurden und werden teilweise nicht für (allgemeinverbindliches) Recht gehalten, mit der Folge, daß sich der Staatsbürger auf ihre Verletzung entweder gar nicht oder nur in der Weise berufen kann, daß er eine Verletzung des Gleichheitssatzes geltend macht. Die Ansicht, daß Regeln des Innenbereichs keine Rechtssätze darstellen, ist heute weitgehend aufgegeben. Vgl. dazu Rupp, aaO., S. 19 ff., 91 f.; Vogel, VVDStRL 24 (1966), 125 ff., 156 ff.; Zacher ebenda, S. 234 ff., 236. Damit ist allerdings für die Frage nach der Abgrenzung von Innen- und Außenbereich nichts gewonnen, vgl. über die Vertauschung der einzelnen Fragestellungen Ossenbühl, aaO., S. 263 f.

343) Dies und der Umstand, daß ein anderes eindeutiges Kriterium bislang nicht gefunden wurde, ist wohl der Grund für die Unsicherheit, die sich in der Diskussion über die Direktionsgewalt der Verwaltung gerade hinsichtlich der Zurechnung der Zuständigkeitsregeln zeigt. Die Habilitationsschrift von Ossenbühl ist hierfür in ihren einschlägigen Abschnitten, S. 250 ff., das jüngste Zeugnis, dessen es allerdings im Hinblick auf die beiden Staatsrechtslehrertagungen von 1957 und 1965 (Hefte 16 und 24 mit den Referaten von Köttgen, Ermacora und Vogel, Herzog) nicht mehr bedurft hätte. Ossenbühl weist mit Recht zunächst, S. 253, darauf hin, daß die bisherige Diskussion darunter litt, daß aus dem Schweigen des Grundgesetzes gegensätzliche Schlüsse gezogen wurden. Dann erklärt er seinen Verzicht auf die Herausarbeitung eines tragfähigen Abgrenzungskriteriums (S. 259), um schließlich mit dem immer wieder strapazierten

argumentum e contrario aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (wenn das Grundgesetz zwar den gesetzlichen Richter, nicht aber die "gesetzliche Verwaltungsbehörde" vorschreibt, dann ...") abzuleiten, daß Zuständigkeitsregelungen zwar zum Außenbereich gehören, aber dennoch auch als solche kraft des Direktionsrechts von der Verwaltung erlassen werden können (S. 265). Da zwischen diesem argumentum e contrario und den Schlußfolgerungen aus dem Schweigen des Grundgesetzes methodisch, wenn überhaupt, dann nur ein hauchdünner Unterschied besteht, da außerdem das so erzielte Ergebnis keine endgültige Entscheidung ermöglicht, sondern praktisch alles offen läßt, muß auch Ossenbühls Versuch als mißlungen angesehen werden.

344) Vgl. Rupp, aaO., S. 91; Schweiger, BayVBl. 1956, 72 ff., 73 l.

345) Hamann, Art. 84 Anm. B Nr. 3; Peters, VVDStRL 16 (1958), S. 247 ff., 249; beide Autoren leiten hieraus ab, daß die Regelung der sachlichen Zuständigkeit durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen muß.

346) Da in diesem Punkt die Absicht, einen erschöpfenden Überblick über die Stellungnahmen zur Problematik der Organisationsgewalt zu geben, wegen der Fülle der literarischen Äußerungen und wegen ihrer inhaltlichen Vielfalt, kaum zu verwirklichen wäre, werden im folgenden nur die Autoren berücksichtigt, die sich gerade zur Zuordnung der Zuständigkeitsregeln geäußert haben. Dort, wo nur pauschal von "Organisationsgewalt" gesprochen wird, ist für die Frage, wie es um die Zuständigkeitsregeln steht, nichts zu gewinnen (vgl. die einschlägige kritische Bemerkung von Weber gegenüber dem Referat Köttgens, VVDStRL 16 (195[illegible]),

S. 241). Deshalb bleiben im folgenden z.B. die insoweit mehrdeutigen Ausführungen von Groß, DÖV 1963, S. 51 ff., 53 f. aber auch die Interpretation erfordernden Ausführungen Forsthoffs, Lehrbuch, S. 403 ff., 410 außer Betracht. Ebenso bleibt die staatsrechtliche Literatur aus der Zeit vor Erlaß des Grundgesetzes sowie vor Erlaß der Weimarer Verfassung unberücksichtigt; der Grund hierfür liegt darin, daß dort die Äußerungen über die Zurechnung der Zuständigkeitszuweisungsregeln durchweg auf einem besonders definierten Rechtssatzbegriff beruhen, der erst dargestellt werden müßte, damit jene Äußerungen richtig bewertet werden könnten. Eine solche Darstellung ist jedoch hier nicht möglich, vgl. insofern E.-W. Böckenförde, aaO., S. 93 Fußn. 16.

347) Wolff II, S. 116 ff., 124. Im Ergebnis wird diese Ansicht außer von Wolff nur noch von Vogel vertreten, allerdings unter besonderen Vorzeichen. Vogel versucht den Vorbehalt des Gesetzes weitgehend zu liquidieren und damit auch den Organisationsvorbehalt zu beseitigen, vgl. VVDStRL Heft 24 (1966), S. 125 ff. Auf Seite 165 erwähnt Vogel die Zuständigkeitsregelungen ausdrücklich; doch scheint es sich dabei um ein obiter dictum zu handeln.

348) E.-W. Böckenförde, aaO., S. 89 ff., 92 f.

349) Ossenbühl, aaO., S. 250 ff., 262 ff., 266.

350) Spanner, DÖV 1957, 640 ff.; 641 l. und DÖV 1962, 342 ff., 343 r.; Obermayer, JZ 1956, 625 ff., 626 i.V.m. 625 und DVBl. 1959, 354; Hamann, NJW 1956, 1 ff., 4; Ermacora, VVDStRL 16 (1958), S. 191 ff., 214, 228, 233; Jesch, AöR 84 (1959), S. 74 ff., 84; Rasch, aaO., S. 188; Rupp, aaO.,

S. 91 f. Zu ihnen zu rechnen ist auch Zacher, der von einer Vermutung für den förmlichen Gesetzgeber spricht; VVDStRL 24 (1966), S. 234 ff., 236. Wenn es eine solche Vermutung gibt, dann lassen sich mit ihrer Hilfe Zweifelsfälle wie der vorliegende entscheiden. Sie übernimmt dann im Verhältnis zwischen Gesetzgeber und Verwaltung die Funktion, die Art. 30 GG im Verhältnis von Bund und Ländern ausfüllt.

351) In der Rechtsprechung gibt es, soweit ersichtlich, bislang keine Stellungnahme, die als zuverlässiger Beleg für oder gegen die als herrschend geschilderte Ansicht des Schrifttums angeführt werden könnte. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Entscheidung vom 8.5.1958, E 8, 155 ff. nur zur Einordnung von Zuständigkeitsregeln auf dem Gebiet der Leistungsverwaltung geäußert (S. 165). Das Bundesverwaltungsgericht, U. v. 28.9.1961, DÖV 1962, 340 ff., 341 r. läßt die Frage in ganzem Umfang, also sowohl für die Leistungs- als auch für die Eingriffsverwaltung offen. Von den vom Bundesverwaltungsgericht angeführten Urteilen war das des hessischen Staatsgerichtshofs vom 12.6.1953 nicht erreichbar, das des VGH Kassel vom 24.11.1950 ist an der angegebenen und offenbar einzigen Fundstelle, VerwRspr. 4, 565, nur mit einem nicht einschlägigen Leitsatz veröffentlicht, letzteres gilt auch für die Urteile des OVG Münster vom 5.5. 1954, DÖV 1955, 314. Das Urteil des VGH Kassel vom 25.4.1952, DVBl. 1953, 47 ist trotz der Formulierung auf S. 48 l. "... da die Zuständigkeiten der Behörden auch nach außen wirksam werden ..." hier nicht "beweisfähig", weil das Gericht den Fall einer Delegation gesetzlich eingeräumter Kompetenzen, nicht aber den der Zuweisung neuer

Aufgaben an eine Behörde zu beurteilen hatte. Die Urteile des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs bzw. des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, etwa diejenigen vom 24.7.1963, DÖV 1964, 22 ff. bzw. vom 20.1.1956, BayVBl. 1956, S. 121 ff., auf die gelegentlich hingewiesen wird, können, wenn überhaupt, nur mit großer Zurückhaltung herangezogen werden, weil sie sich auf Art. 77 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung stützen können, wo "die Regelung der Zuständigkeiten" dem Gesetzgeber ausdrücklich vorbehalten ist.

352) Vgl. S. 93 ff.

353) Vgl. OLG Saarbrücken, B. v. 25.6.1964, VRS 27, 364 ff., 374.

354) Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 86 Rdnr. 17 versucht die Abgrenzung von Direktionsgewalt der Exekutive und Gesetzesvorbehaltsbereich vorläufig (vgl. oben Anm.332) danach zu treffen, ob die materiell-rechtliche Regelung, die durch die Organisationsregeln zu vervollständigen ist, nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes getroffen werden darf, oder ob für die materiell-rechtliche Regelung ein Gesetz nicht erforderlich ist. Ergibt sich aus der Verfassung ein Vorbehalt für die materiell-rechtliche Regelung, dann soll auch die organisatorische dem Gesetzesvorbehalt unterstehen. "Das gilt insbesondere für die Abgrenzung der Zuständigkeiten in diesem Bereich". In dieser Allgemeinheit dürfte diese These kaum richtig sein; immerhin entspricht sie im Grundgedanken den Ausführungen im Text.

355) Maunz, in Maunz-Dürig, Art. 80 Rdnr. 12; Forsthoff, Lehrbuch, S. 138; Hamann, aaO., Art. 80 Anm. A 5; BVerfG, U. v. 3.7.1962, E 14, 174 ff.

356) Daß zumindest diese ex tunc - wirkende ipso iure - Nichtigkeit als Folge der Verfassungswidrigkeit durchaus Zweifeln ausgesetzt ist, hat für die formellen Gesetze Ch. Böckenförde, aaO., dargelegt. Die Argumentation dieser Arbeit stützt sich ausschlaggebend auf diejenigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und auf diejenigen Vorschriften des Grundgesetzes (insbesondere Art. 100), die Aussagen über die Verfassungswidrigkeit formeller Gesetze erlauben. Böckenfördes Argumente können schon aus diesem Grunde für die Folgen der Verfassungswidrigkeit von Rechtsverordnungen nicht ohne weiteres herangezogen werden. Es kann jedoch nicht übersehen werden, daß in mancherlei Hinsicht die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsverordnung ganz ähnliche Probleme aufwirft wie die eines formellen Gesetzes. Diese Fragen, denen hier nicht mehr nachgegangen werden kann, hat Bachof, DÖV 1967, 132 f. angeschnitten und zu ihrer Beantwortung §§ 1 und 3 Abs. 1 StVO herangezogen. Aus seinen Ausführungen geht ebenso wie aus denen Böckenfördes hervor, daß die Frage nach den Folgen der Nichtigerklärung eines Rechtssatzes wahrscheinlich dogmatisch nicht befriedigend beantwortet werden kann. Eine Lösung ist nur rechtspolitisch, d.h. durch eine gesetzliche Regelung möglich, die es den Gerichten erlaubt, verfassungswidrige Normen bestehen zu lassen, bis der Gesetzgeber Gelegenheit hatte, die Gesetzeslage zu korrigieren. Diese Lösung hat das Bundesverfassungsgericht bereits verschiedentlich praktiziert. Die Nichtigkeit von Rechtssätzen erweist sich als Problem einer Übergangsregelung (vgl. Ch. Böckenförde, aaO., S. 109 ff., sowie S. 69 ff., 74 ff., wo er verfassungswidrige Organisationsgesetze besonders erwähnt). Für die hier anstehende Frage liegt es nahe, § 1 StVO als Übergangsregelung heranzuziehen.

357) Forsthoff, Lehrbuch, S. 225 mit weiteren Hinweisen.

358) Vgl. Thieme, aaO., DÖV 1962, 686 ff. mit weiteren Hinweisen.